Industry Canada Industrie Canada

SMALL BUSINESS LOANS ACT:

A Presentation to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts

FEBRUARY 1998

Canada

102-05934/

SMALL BUSINESS LOANS ACT:

A Presentation
to the
House of Commons
Standing Committee on
Public Accounts

FEBRUARY 1998

This publication is also available electronically on the World Wide Web at the following address:

http://strategis.ic.gc.ca/sbla

This publication is also available in alternative formats on request. Contact Distribution Services at the numbers listed below.

Additional copies of this publication are available from:

Distribution Services
Communications Branch
Industry Canada
205D, West Tower
235 Queen Street
Ottawa ON K1A 0H5

Tel.: (613) 947-7466
Fax: (613) 954-6436

© Her Majesty the Queen in Right of Canada (Industry Canada) 1998
Cat. No. C2-338/1998
ISBN 0-662-63394-6
51770B

Aussi disponible en français sous le titre *Loi sur les prêts aux petites entreprises. Document présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes.*

Contents

Introduction 3

Part 1 **An Overview of the SBLA Program** 5
1.1 Objective 5
1.2 Operation 5
1.3 Role of Government 7
1.4 Taxpayer Costs 8
1.5 Determining Costs 8

Part 2 **A History of the SBLA Program** 10
2.1 1961 to 1993 10
2.2 1993 to 1995 10
2.3 1995 to 1997 13

Part 3 **The Auditor General's Report** 18
3.1 General 18
3.2 Objectives of the Program and Evaluation of the Results 18
3.3 Objective of Full Cost Recovery 19
3.4 Monitoring and Forecasting 20
3.5 Delivery of Program 24
3.6 Accountability to Parliament 26

Part 4 **The Comprehensive Review of the SBLA Program** 27

Conclusion 32

Annex Part I – Research Conducted by Industry Canada on the *Small Business Loans Act* 1994-1997 33
Part II – Comprehensive Review Research Plan for the *Small Business Loans Act* 37

Contents continued...

List of Figures

FIG. 1 Flow of Decisions 6
FIG. 2 Relative Stability of the Program Until 1993 11
FIG. 3 1993 Changes Cause Lending Spike, Which Falls Off After 1995 Changes 12
FIG. 4 Wide Monthly Fluctuations in Claims 13
FIG. 5 Claims Paid Peak 3 Years After Lending Spike 14
FIG. 6 Default Rate Changes Have Major Impact on Cost Recovery 14
FIG. 7 Average Claim Size Changes Have Significant Impact on Cost Recovery 15
FIG. 8 1995 Changes Cut Lending in Half 16
FIG. 9 3-5 Year Lag Between Loans and Default Experience 17
FIG. 10 Claims and Revenues not Synchronized 21
FIG. 11 Actual Claims Data Illustrate Unreliability of Historically Based Forecast Model 22
FIG. 12 Claims Paid Peak Higher than Forecast 23
FIG. 13 Loans Made in 1993-95 Represent the Bulk of Recent Claims Expenditures 24

Introduction

For 37 years, the *Small Business Loans Act* (SBLA) has allowed the Government of Canada and financial institutions to support enterprising Canadians, helping them to build, improve and develop the small firms that drive the nation's economy.

The program that flows from the SBLA is designed as a strategic partnership between government and lending institutions that allows the two entities to share the risks inherent in extending credit.

Since 1961, half a million businesses have been created or made better because of financing under the SBLA worth a total of $20.2 billion. In 1996-97 alone, borrowers estimate that more than 73,000 jobs were created in small businesses that received SBLA loans.

But programs like this are never static. Over the years, the SBLA has experienced its share of change — from minor refinements to major overhauls. The period of greatest upheaval occurred between 1993 and 1995, when the program was twice re-engineered.

Since then, much effort has been invested in building on the program's strengths, to ensure it is sustainable over the long term.

Not surprisingly, when the Auditor General of Canada scrutinized the SBLA program during 1996 and 1997, he found an entity very much in transition. The policy changes were further complicated by the protracted time frames involved in the loans industry.

The Auditor General's report, tabled in Parliament in December 1997, pinpointed a number of challenges the program has faced, and suggested a number of remedies. Industry Canada, which administers the program under the SBLA, has already implemented many of the suggestions, and is in the process of implementing more.

And the department is going further, commissioning extensive research studies and undertaking in-depth consultations with stakeholders. The goal, by year end, is to have a thorough understanding of the type of program that is right for small business needs and right for the times.

The purpose of this paper is to:

- describe the program operated under the *Small Business Loans Act*;
- trace the history and impact of the changes made to the program in recent years;
- highlight the key recommendations and observations of the Auditor General and the responses by SBLA administrators; and
- establish the context for the comprehensive review of the program.

Part 1 – An Overview of the SBLA Program

1.1 Objective

The SBLA program, begun in 1961, continues today with essentially the same clear goal: to increase the availability of loans for the establishment, expansion, modernization and improvement of small business enterprises.

If the need for the program was apparent then, it is equally strong now. Small business in Canada is one of the most dynamic sectors of the economy. In 1996-97, firms with fewer than 50 employees created 81 percent of the new jobs in Canada — up from 70 percent the year before.

With success comes the continuous need to invest in the company: to buy new land, improve the premises or purchase equipment. But as recent data from the Canadian Federation of Independent Business (CFIB)[1] show, access to financing remains a major concern for small business. Already, many entrepreneurs sink their personal savings into their businesses, or borrow from friends and family. The CFIB study states that the smallest sized businesses have seen the credit shortage problem persist, even in a period of economic growth.

Considering these difficulties, and the important role small business plays[2] in economic output and job creation,[3] the federal government's role in supporting this community through responsible private-sector lending is understandable.

1. Canadian Federation of Independant Business, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small and Medium-sized Business Sector*, January 1998.
2. Standing Committee on Industry, *Taking Care of Small Business*, October 1994, p. 6.
3. Industry Canada, *Small Business in Canada: A Statistical Overview*, December 1995, p. 1.

1.2 Operation

As Figure 1 illustrates (p. 6), from the viewpoint of the small business owner seeking a loan under the SBLA program, the Government of Canada's role is practically invisible.

Businesses apply directly to any of 1,500 authorized private-sector financial institutions, including chartered banks, trust companies, *caisses populaires* and credit unions, with a combined total of some 13,000 branches across Canada. Under the Act, loans are available for the purchase and improvement of premises and equipment, and for the purchase of land. They cannot be obtained for share acquisitions, working capital, existing debt, real estate purchased for resale, goodwill or other intangibles.

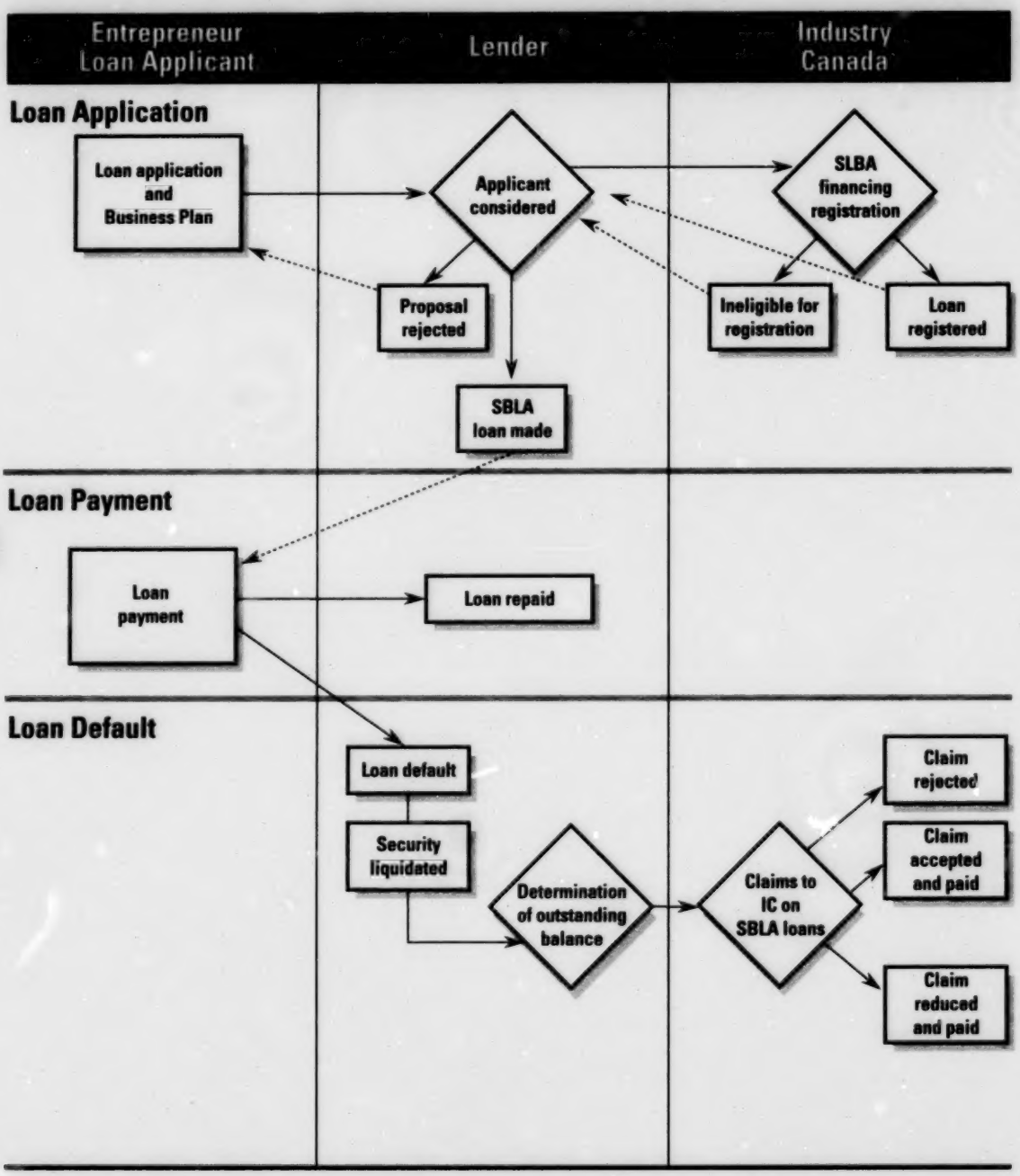
The SBLA applies to most for-profit businesses with sales under $5 million in the year of the loan. Exceptions are farms and organizations of a charitable or religious nature. Farming enterprises have separate financial programs targeted specifically to their needs.

The private-sector lender evaluates the creditworthiness of a customer according to its own criteria, with the same diligence applied to any other loan application. If the financial institution agrees to extend the credit, an application to register the loan is forwarded to the SBLA administration at Industry Canada (IC).

Provided the application meets the eligibility requirements of the *Small Business Loans Act* and its regulations, the administration accepts the loan for registration.

Last year, more than 30,000 firms obtained SBLA financing, for a combined total of about $2 billion.

FIG 1 Flow of Decisions



1.2.1 Defaults

The lender administers the loan like any other. If it is repaid without trouble, there is little further involvement by the government. And, indeed, about 94 percent of loans made since the program began have been fully repaid, with no cost to the taxpayer.

If the small business fails, or the borrower is otherwise unable to repay the loan, the lender is obliged to take the usual steps to mitigate the loss. As with any conventional commercial loan, this includes recovering any security associated with the loan and converting it to cash to reduce the amount outstanding.

Once the lender has taken all reasonable steps to realize on security, it submits to the SBLA administration a claim for loan loss. The administration audits the claim to ensure all proper procedures were followed and that the provisions of the *Small Business Loans Act* and its regulations were complied with. In about 40 percent of cases, the claims are reduced or rejected.

For claims that are approved, the government currently absorbs 85 percent of the cost; the lender the remaining 15 percent.

1.3 Role of Government

If the government's role is largely invisible to the borrower, it is clearly visible to the lender. For one thing, the government uses the SBLA program to share the risk of lending. Lenders will give smaller, higher-risk firms access to financing. By the same token, smaller lenders can comfortably participate in the program, thereby extending its reach to virtually every corner of Canada.

1.3.1 Public Policy Instrument

Small businesses must have access to capital to grow.[4] But many studies, including one by the House of Commons Industry Committee, have shown that access to financing remains a crucial impediment to the growth of Canadian firms.[5] This difficulty is most acute at amounts less than $55,000, loans often deemed too small to justify the administrative costs.[6] The average SBLA loan is now about $65,000, and studies show that the majority of borrowers would not have had access to financing, were it not for the SBLA.[7]

---

4. The Budget Speech, February 22, 1994.
5. Canadian Federation of Independant Business, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small and Medium-sized Business Sector*, January 1998.
   Paul Toriel, *Financing the New Economy, Towards a Positive Conspiracy*, June 1994.
   Standing Committee on Industry, *Taking Care of Small Business*, October 1994.
6. Standing Committee on Industry, *Taking Care of Small Business*, October 1994, p. 12.
7. George Haines, Jr. and Allan L. Riding, *Recent Experience with the SBLA: Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis*, August 1994.

1.4 Taxpayer Costs

In the period before 1993, the SBLA program cost taxpayers about $36 million a year, not counting program revenues and the additional tax revenue generated by the newly created jobs.

Between 1993 and 1995, drastic program changes resulted in an eight-and-a-half-fold increase in the value of lending. As a direct consequence of the changes to program parameters in 1993, gross program costs have risen steeply, to about $242 million in 1997-98 (for further information on the cost breakdown, see Section 3.4.1).

1.5 Determining Costs

Under the SBLA, Parliament has established seven parameters that affect program performance and its resulting costs. Each of these factors are interrelated, and modifying one can have unintended consequences for another.

These parameters are:

- **The loan-loss sharing ratio.** Since 1995, the government's share of losses is 85 percent of the cost of claims for loans in default (after recoveries on security), while lenders are responsible for the remainder.
- **Cap on claims.** Each lender has a separate account of SBLA loans. The government will pay claims on 90 percent of the first $250,000 of loans in a lender's account, 50 percent on the next $250,000, and 10 percent of all remaining loans. This means that low volume lenders are encouraged to participate, while the potential liability to high volume lenders is capped at an average of 10.6 percent.
- **The percentage of the cost of eligible capital assets accepted for financing.** This maximum is currently set at 90 percent of the cost of the assets.
- **Fees.** The borrower is obliged upfront to pay a one-time registration fee of two percent of the value of the credit extended. The lender, meanwhile, is charged an annual administration fee of 1.25 percent of the cost of the outstanding loan for the life of the lending term. The lender is permitted to pass this cost on to the borrower through the interest rate charged on the credit.
- **The interest rate ceiling.** Currently, lenders may not charge interest in excess of three percent above the prime lending rate. (The average is prime plus 2.6 percent).[8]
- **The maximum loan size.** This is capped at $250,000 per borrower.
- **Eligibility of firms by maximum annual sales.** To ensure the program is targeted to small businesses, only firms with annual sales of $5 million or less (in the year of the loan) may benefit from SBLA lending.

8. Equinox Management Consultants Ltd., *Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*, December 1996, p. 3.

To underline the interconnectedness of these policy parameters, consider what would happen if the government were to reduce its 85 percent share of loan-loss claims.

First, this could discourage lenders from extending credit under the program, which is contrary to the program's primary objective. Second, while the government's reduced liability would cut costs for claims in the short term, it would also, over the long term, spell a loss of revenue from administration fees.

Similarly, raising the fees associated with the program would bring in more revenues while encouraging lenders to extend riskier loans. But a higher proportion of riskier loans could also spell more losses, raising the cost of the whole program over the long run.

In short, like any sustainable insurance program, the success of the SBLA rests on the maintenance of a balance of needs and interests.

Importantly, as this paper will show, all seven policy parameters were simultaneously modified in 1993, resulting in significant changes in program usage and costs — the effects of which continue to be felt today, even after the subsequent reforms in 1995.

Part 2 – A History of the SBLA Program

2.1 1961 to 1993

Until 1993, the SBLA program was relatively modest (see Figure 2). From 1980 to 1993 the program provided 90-percent financing on loans up to $100,000. Companies with sales less than $2 million a year were eligible for credit at rates of prime plus one percent, after paying a one-time registration fee of one percent of the value of the loan.

The government registered about $500 million worth of loans per year during this period. In the event of defaults, the government paid up to 85 per cent of the cost of eligible claims. In the five years before 1993, average annual claims cost about $36 million.

During its first 32 years the program was relatively stable. Even the nine sets of amendments Parliament adopted during this period resulted in only minor alterations to the operation of the lending program.

2.2 1993 to 1995

The SBLA program changed fundamentally on April 1, 1993 as a result of a broad set of legislated amendments adopted by Parliament in 1992.

For the first time, bigger firms, with annual sales up to $5 million, became eligible for loans. Credit to a maximum of $250,000 could be extended to finance eligible assets up to 100 percent.

At the same time, the one-time loan registration fee was increased to two percent, while the interest rate ceiling was raised to prime plus 1.75 percent.

Lastly, the government boosted its share of the burden for loan losses — to 90 percent of eligible claims.

Thus, the program was simultaneously made more appealing to both lenders and borrowers.

As more companies obtained more credit from more financial institutions, lending under the SBLA program shot up, from $500 million annually to $2.5 billion in 1993-94 and $4.4 billion in 1994-95. Indeed, more than one-third of the total value of all loans made under the program in 37 years were extended during this brief two-year span (see Figure 3, p. 12).

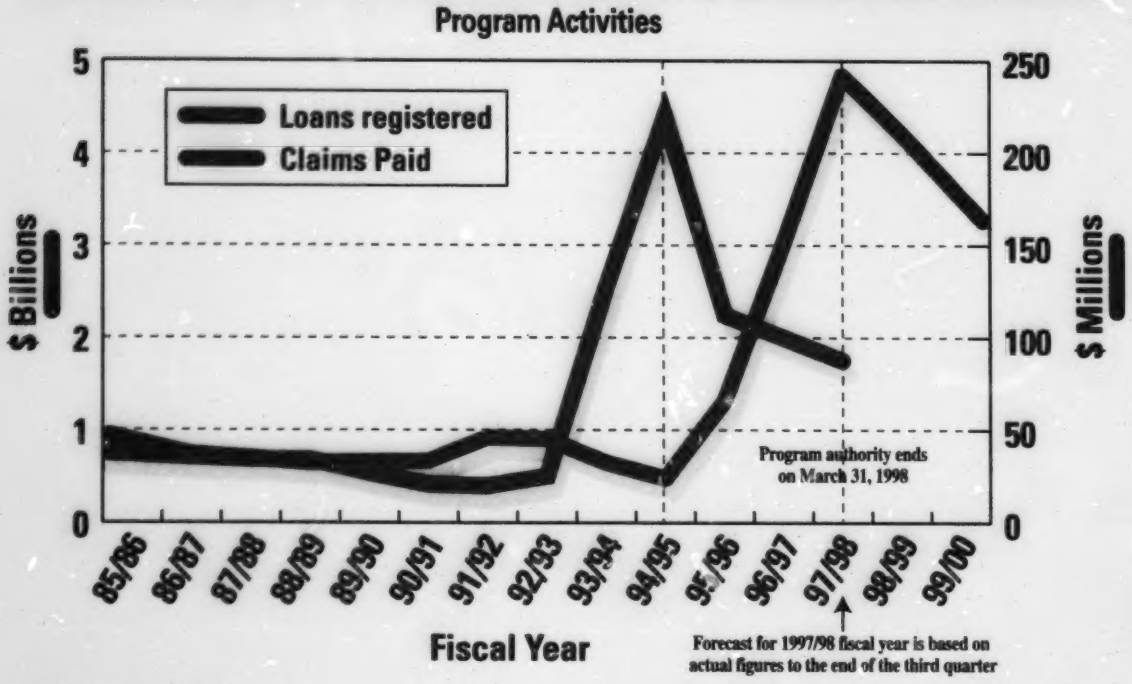
2.2.1 Impact of the changes

The most striking effect of the 1993 amendments was — and continues to be — felt in the pattern of claims for loan losses. With the sheer volume of loans extended during the 1993-95 period, there were, naturally, significantly more defaults. And because the average loans were bigger, the claims were also for unprecedented amounts.

Moreover, because loans can be repaid over a maximum of 10 years (the average is five), program managers discovered a new volatility and unpredictability in the pattern of claims stemming from loans registered during that time (see Figure 4, p. 13).

It soon became clear that new databases and sensitive forecasting models would be essential to the continued proper management of the program.

FIG 2 Relative Stability of the Program Until 1993



Source: Industry Canada, 1998

2.2.2 Forecasting challenges

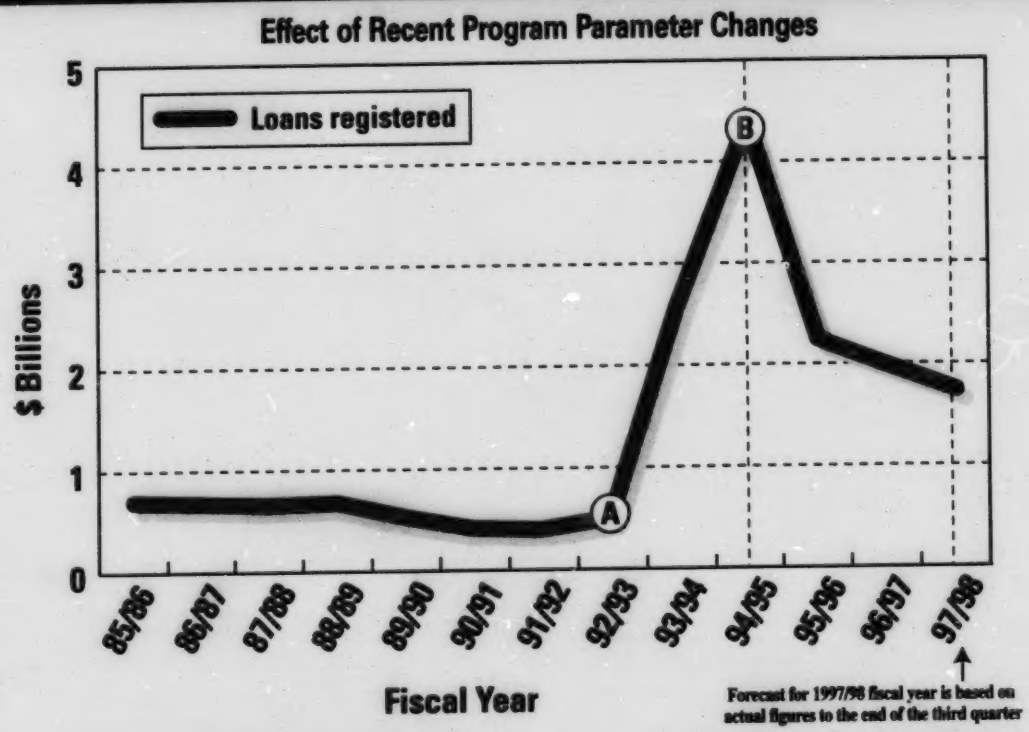
The evidence so far from the 1993-95 period illustrates the program's sensitivity to change. This, in turn, has an important impact on the government's capacity to predict and plan program activity. The impacts can be traced back to three principal factors.

First, small businesses and their creditors are vulnerable to swings in the economy and market conditions, which have unpredictable impacts on small businesses' ability to service loans.

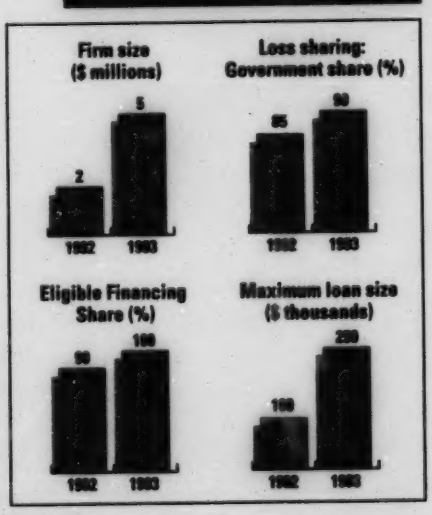
Second, successive changes in the major program levers (such as maximum loan size or program fees) since 1993 have contributed to an unstable statistical base for the program.

And third, apart from setting the policy parameters, the government is once-removed from the actual management of the program except when there is a default. For example, lending institutions deliver the program according to their own credit criteria and lending practices. Currently, lenders are under no obligation to provide Industry Canada with information on the risk profile of their SBLA (or any other) loans. What's more, lenders

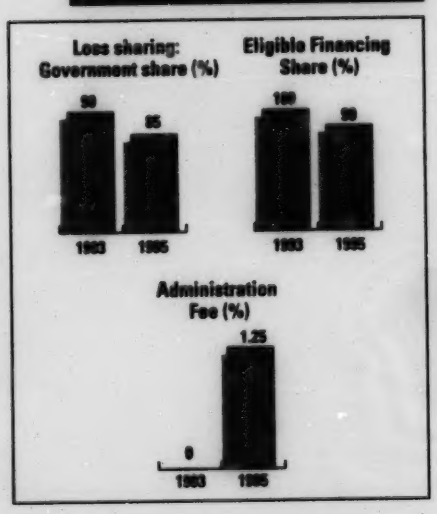
FIG 3 1993 Changes Cause Lending Spike, Which Falls Off After 1995 Changes



A Levers pulled which contributed to the increase in loans

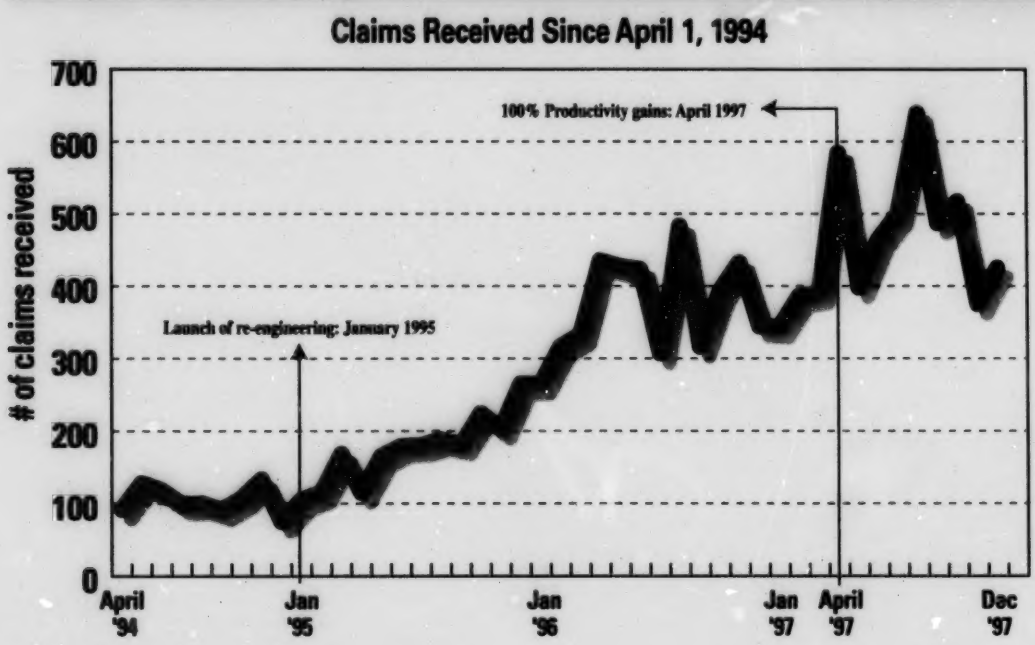


B Levers pulled which contributed to moving the SBLA towards cost recovery and the resulting reduction in loans



Source: Industry Canada, 1998

FIG 4 Wide Monthly Fluctuations in Claims



Source: Industry Canada, 1998

have a full year to communicate their SBLA credit decisions to the government and up to three years to claim after default, making it difficult for administrators to pinpoint the exact status of the program at any particular time (see Figure 5, p. 14).

2.3 1995 to 1997

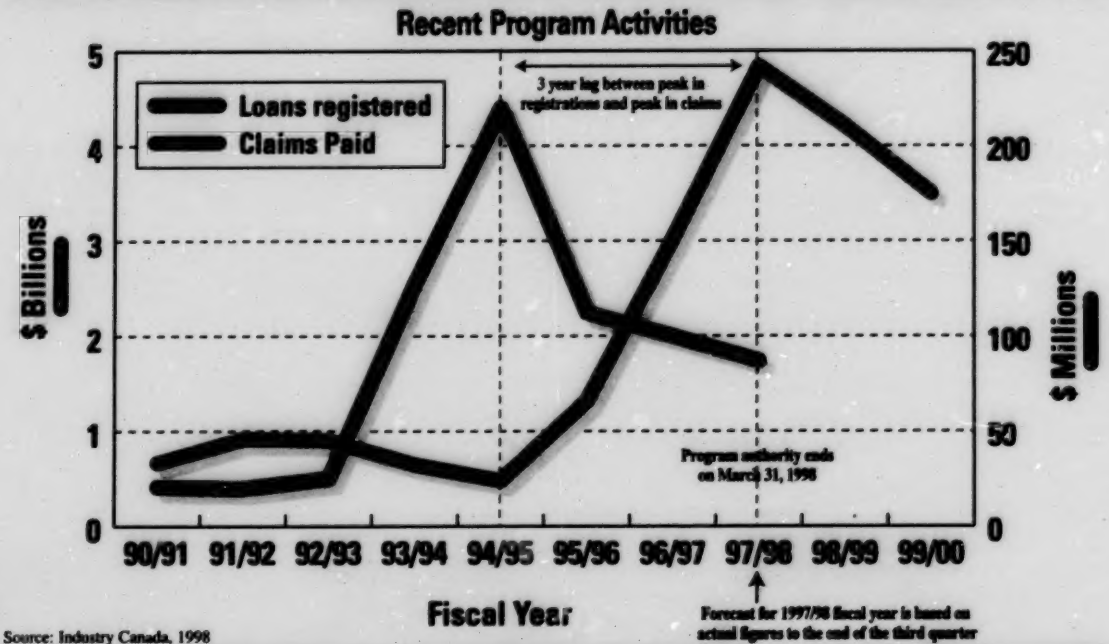
By 1995, the SBLA program had grown eight-and-a-half-fold in just two years. Its unprecedented size, coupled with its new volatility, made it clear that a substantial re-engineering of systems and practices was necessary.

But the government concluded that sustaining the program would take more than simply reversing the changes of 1993.

First, the program had to be restored to a sound financial footing. In the short term, that meant bringing back some of the reasonable restrictions that had for so many years focussed the program on the appropriate target group — small businesses (as shown in Figure 3). In the long term, it meant tackling the legacy of the huge increase in loans issued in 1993-1995.

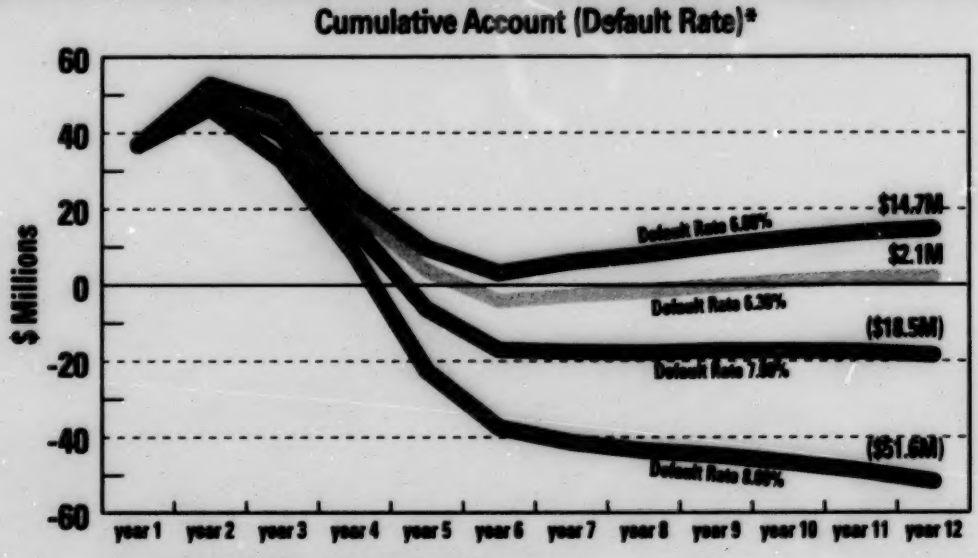
Second, Industry Canada recognized that no matter what corrective measures would be undertaken, the SBLA program would never be the same as it was before 1993. As a consequence, the post-1995 program would have to be fundamentally reorganized to handle permanently bigger workloads in more effective ways.

FIG 4 — Claims Paid Peak 3 Years After Lending Spike



Source: Industry Canada, 1998

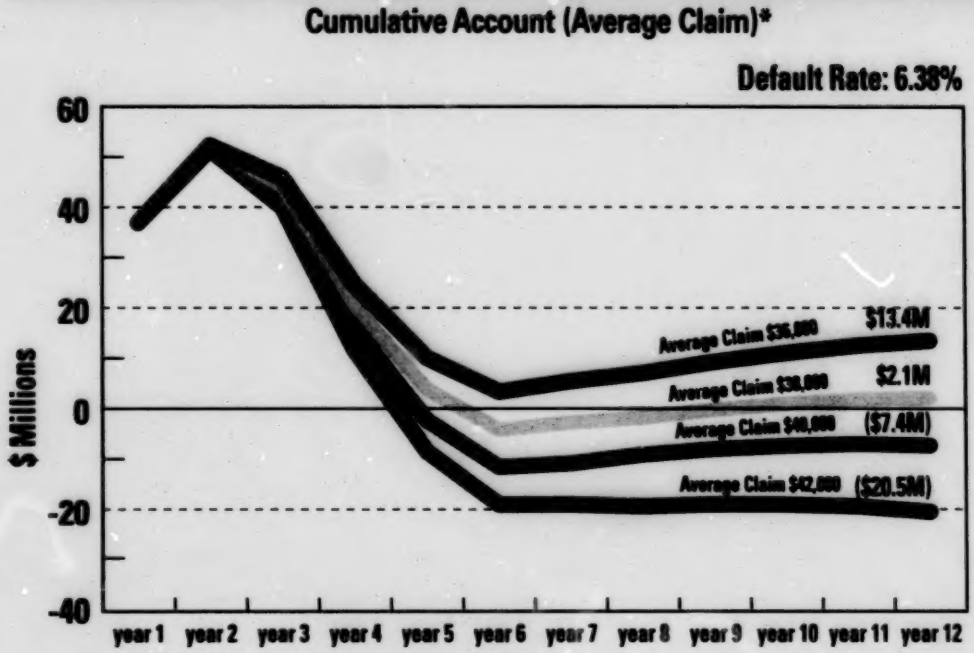
FIG 5 — Default Rate Changes Have Major Impact on Cost Recovery



* Fees minus claims on $2 billion of loans made in year 1
Note 1: Interest of 6.21% applicable on cumulative surplus or deficit
Note 2: The above does not represent actual results of any given year
Note 3: The figures at the right indicate a surplus (or deficit) in the notional SBLA account over 12 years

Source: Industry Canada, 1998

FIG 7 Average Claim Size Changes Have Significant Impact on Cost Recovery



* Fees minus claims on $2 billion of loans made in year 1
Note 1: Interest of 6.21% applicable on cumulative or deficit
Note 2: The above does not represent actual results of any given year
Note 3: The figures at the right indicate a surplus (or deficit) in the notional SBLA account over 12 years

Source: Industry Canada, 1998

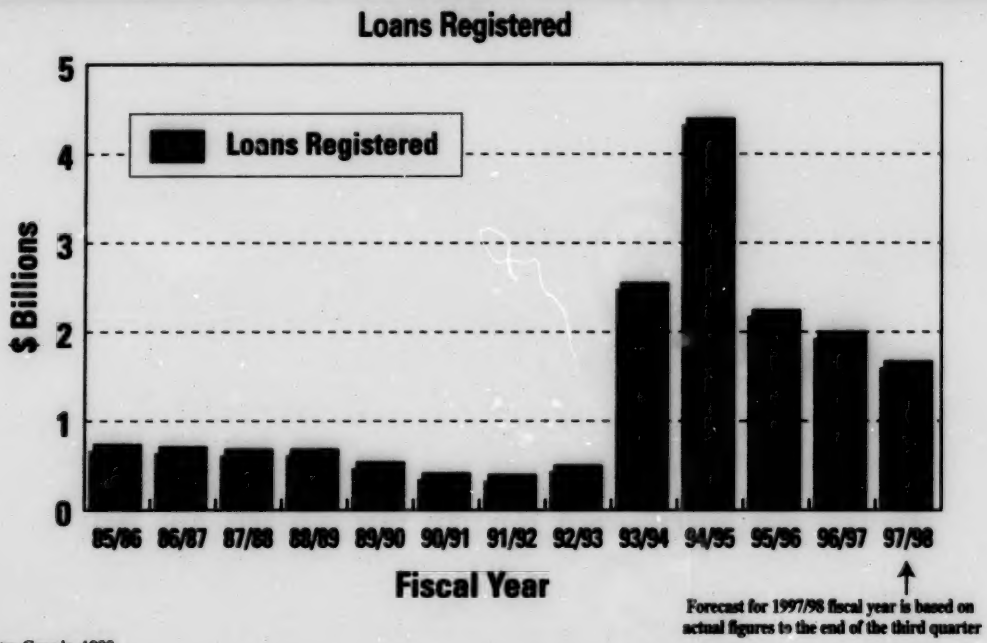
2.3.1 Cost Recovery

In response to these new challenges, Industry Canada designed a package of policy changes intended to recover the costs associated with the program. While it was clear the department could not recoup the enormous claims expenses expected to accrue from loans registered between 1993 and 1995, corrective measures to ensure future loans covered the cost of claims were needed (see Figures 6 and 7).

In 1995, Parliament imposed a new 1.25 percent annual administration fee on loans made after March 31 of that year. The maximum interest rate that lenders were permitted to charge on SBLA loans was increased to prime plus three percent, which enabled them to pass the cost of the new fee on to borrowers.

After December 31, 1995, the percentage of eligible assets that could be financed under the SBLA program was reduced from

FIG 8 1995 Changes Cut Lending in Half



Source: Industry Canada, 1998

100 percent to 90 percent, as it had been before 1993. At the same time, the proportional liabilities for loan losses fell back to their pre-1993 ratio: 85 percent for the government; 15 percent for lenders.

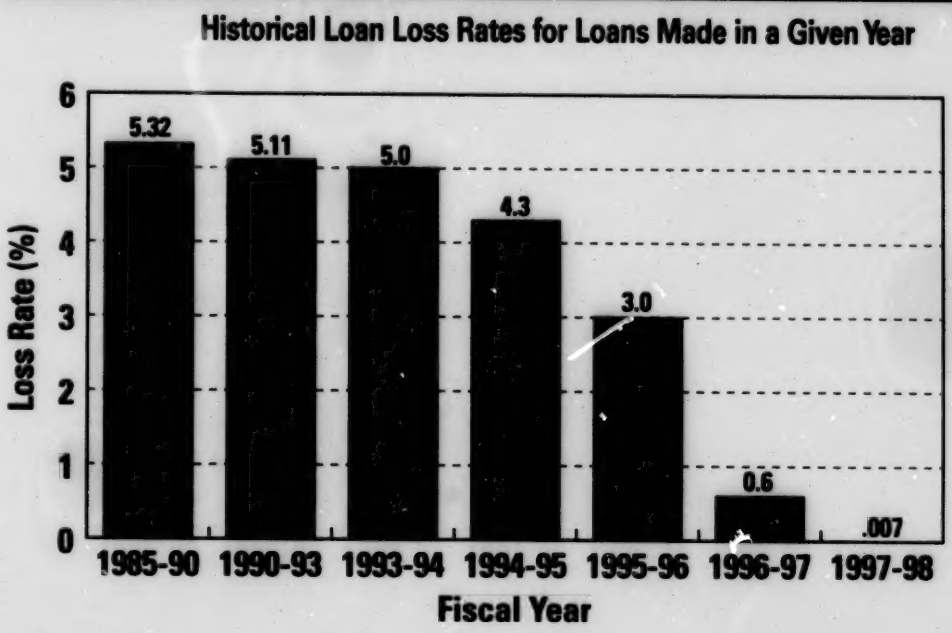
In response to the new program parameters, total lending was cut in half, from $4.4 billion in 1994-95 to $2.2 billion in 1995-96. It has hovered in the range of $2 billion a year ever since (see Figure 8).

2.3.2 Program Administration

SBLA administrators undertook a number of additional measures to enhance the operation of the program. A reallocation of resources and re-engineering of processes, including claims auditing and processing, resulted in the time needed to process loan-loss claims being cut from 90 days to 30 days. The speedier turn-around time resulted in substantial reductions in interest costs charged to taxpayers, without sacrificing audit quality. In 1996, the administration developed a set of guidelines for lenders, dramatically cutting the number of routine enquiries to the department and greatly improving productivity.

At the same time, Industry Canada sought to improve its capacity to forecast how changes to the program would affect lending activity and the resulting costs. Among other things, the department set about collecting more data from

FIG 9 — 3-5 Year Lag Between Loans and Default Experience



Source: Industry Canada, 1998

lenders, to help develop a clearer picture of the factors driving the program.

However, one complicating reality is that the impact of program changes can take years to become apparent. Because loans can have terms of five and even 10 years, and claims can be made three years after default, cause can be detached from effect by extended periods (see Figure 9).

Thus, the biggest recent transformation — the imposition of cost recovery — changed the behaviour of lenders and borrowers in ways that are only now becoming evident. Similarly, the cost recovery measures will inevitably have an impact on the prevalence of loan-loss claims, but it could take two or more years for these to become apparent.

In short, it will be some time yet before SBLA administrators have complete data on the impact of the 1995 changes on users' behaviour and the resulting impact on claims. In the meantime, however, the department is undertaking a comprehensive review of the SBLA program.

Part 3 – The Auditor General's Report

3.1 General

The Auditor General's report, tabled in Parliament in December 1997, included observations and recommendations in five general areas. These are:

- objectives of the program and evaluation of the results;
- objective of full cost recovery;
- monitoring and forecasting;
- delivery of program; and
- accountability to Parliament.

Industry Canada recognizes the value of the recommendations, and is already well on its way to implementing many of them. Those which have not yet been implemented are included as part of the comprehensive review of the SBLA (see Part 4).

The five subject areas in the report are discussed in detail below.

3.2 Objectives of the Program and Evaluation of the Results

3.2.1 Objectives

The Auditor General recommended that Industry Canada define clear statements of expected results for the SBLA and obtain relevant information on the results achieved by the program.

Industry Canada believes that the program's objective has always remained clear, namely, to increase the availability of loans for the establishment, expansion, modernization and improvement of small business enterprises. This is the objective set by Parliament and for which the program has been designed. Should another set of objectives be set for the program, its design and administration would have to be altered to target the new objectives.

3.2.2 Evaluation

Industry Canada is aware of the need to continuously monitor the performance of the SBLA program. Toward that end, the department has commissioned a series of reports on its effectiveness (see Annex, Part I). In addition, to counter the difficulties that are known to arise whenever the program is altered, the administration is in the process of developing a more reliable forecasting model to predict the results of any change.

For example, the recent evolution of the program toward cost recovery has demonstrated the need for enhanced information. Only with an adequate understanding of all the facts can Canadians weigh the benefits of the program against the prospective costs for unpaid SBLA loans.

Therefore, the department agrees with the Auditor General that a more robust performance evaluation framework is needed. The department will develop such a framework, in conjunction with stakeholders, during its upcoming comprehensive review.

3.2.3 Job Creation

The Auditor General has recommended that "the department report information on job creation that reflects actual results attributable to the program."

The interest in job creation is understandable. Small business investment and job creation go hand in hand. In the last two decades, small and medium-sized firms (SMEs) have created the majority of the net new jobs in Canada.[9] But as a recent CFIB study indicated,[10] access to an appropriate level of credit continues to be an impediment to the growth of smaller firms. As the SBLA improves access to credit, it also improves the abilities of SMEs to create jobs. The question is, how many jobs?

The figures provided in the SBLA Annual Reports indicate that the equivalent of some 37 jobs are created for every million dollars of lending or about 2.4 jobs per loan.[11] This figure is derived directly from estimates made by borrowers when submitting their application for an SBLA loan.

Referring to one of several studies done for Industry Canada, however, the Auditor General estimated the figure to be closer to seven jobs per million dollars of lending.[12] This figure was derived by taking the most conservative job creation estimate (11.2 jobs per million dollars of lending), for the first year of a 5-year period from this 1994 econometric modelling study and reducing it by a factor of 40 percent (based on the assumption that 40 percent of the loans may have been made in the absence of the SBLA). The same study, however, contains a longer-term estimate of job gains of closer to 19 jobs per million dollars of lending, and a second scenario which would have resulted in job gains up to seven times higher than the base case.

In response to the variations between borrowers' estimates and the model results, the department in 1996, commissioned a follow-up survey of borrowers to determine what their actual experience was in terms of job creation and a number of other factors.[13] This study found that borrowers' own initial job creation estimates turned out to be very conservative. The survey of over 700 borrowers found that 3.9 jobs were reported to have been created per loan, or about 59 jobs per million dollars of lending. Using the 40 percent non-incrementality assumption used by the Auditor General, the job creation figure would still come out to some 36 jobs per million dollars of lending.

3.3 Objective of Full Cost Recovery

The Auditor General noted that the SBLA program's objective of increasing access to financing for small business may be incompatible with achieving full cost recovery. He urged careful analysis of these objectives.

There are real impediments to business accessing small loans,[14] but the issue is access, not price. While there are limits to the price, credit-worthy firms are prepared to pay for loans, 78,000 firms have used the SBLA to

9. Statistics Canada, *Survey of Employment Payroll and Hours*, January 1998.
10. Canadian Federation of Independant Business, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small and Medium-sized Business Sector*, January 1998, p. 4.
11. Industry Canada, *Small Business Loans Act: Annual Report on Operations for the 12-month period ended March 31, 1997*, February 1998.
12. Informetrica, *SBLA — Economic Impacts*, 1994.
13. Equinox Management Consultants Ltd., *Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*, December 1996.
14. The Small Business Working Committee, *Breaking through Barriers*, November 1994, p.18.

access financing since the price was increased in 1995. This is why Industry Canada believes that the goal of moving towards cost recovery over 10 years is simultaneously achievable with the goal of increasing access to capital. However, Industry Canada will continue to exercise careful monitoring of the program to ensure it is achieving these goals.

3.4 Monitoring and Forecasting

The Auditor General made two recommendations in this area. They were:

- The department should carefully monitor any developments in the performance of its guarantee portfolio that would prevent it from achieving its financial objective of full cost recovery.
- Industry Canada should continue in its efforts to develop systems and practices to forecast the future performance of the program.

The department fully agrees with these observations, and has, in fact, made every effort to provide accurate forecasts, and to administer the program in ways that minimize costs and optimize benefits. There are inherent program parameters which make forecasting a challenging task during the period immediately following fundamental change.

First, there are significant time lags between the receipt of revenues and the payment of claims. (Revenues on the 1993-95 loans typically predate expenses by three years.) This means that peaks in revenues and claims tend to be out of balance in any particular year, but would be roughly in balance over 10 years (see Figure 10).

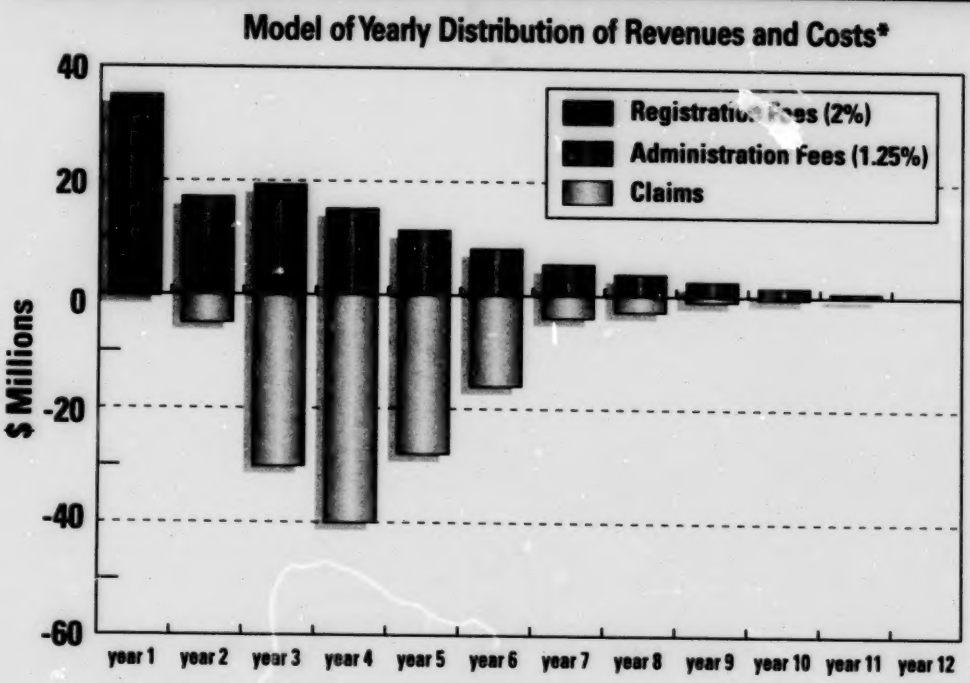
Second, a time lag between two stages of a process would pose no problem if it were a set — and therefore predictable — length. This is not, however, the case for SBLA loans, where the gap between revenues and loan-loss claims can vary from 18 months to 13 years.

In short, the very nature of the SBLA program, coupled with the rapid succession of dramatic alterations to its defining parameters, has created an unstable statistical base from which to develop forecasts that can accurately predict the impact of new changes on the behaviour of program users.

The program is designed to accommodate a certain amount of volatility. For one thing, the program pools risk across all regions of Canada, in all sectors of the economy and over long periods of time. For another, the risk of loan losses is shared by the government, private-sector lenders and, since 1995, borrowers as well, through the collection of the annual administration fees.

The statutory and operational changes made in 1995 have enhanced Industry Canada's capacity to monitor the progress of loans made after April 1995. Even so, the department was anxious to ensure that the program was moving towards the goal of cost recovery for losses on loans made after that time (see Figure 11, p. 22).

FIG 10 Claims and Revenues not Synchronized



* Based on $2 billion of loans made in year 1 and a default rate of 6.38%
Note 1: Based on a ten-year repayment term plus average time frame for receipt and payment of claims
Note 2: The above does not represent actual results of any given year

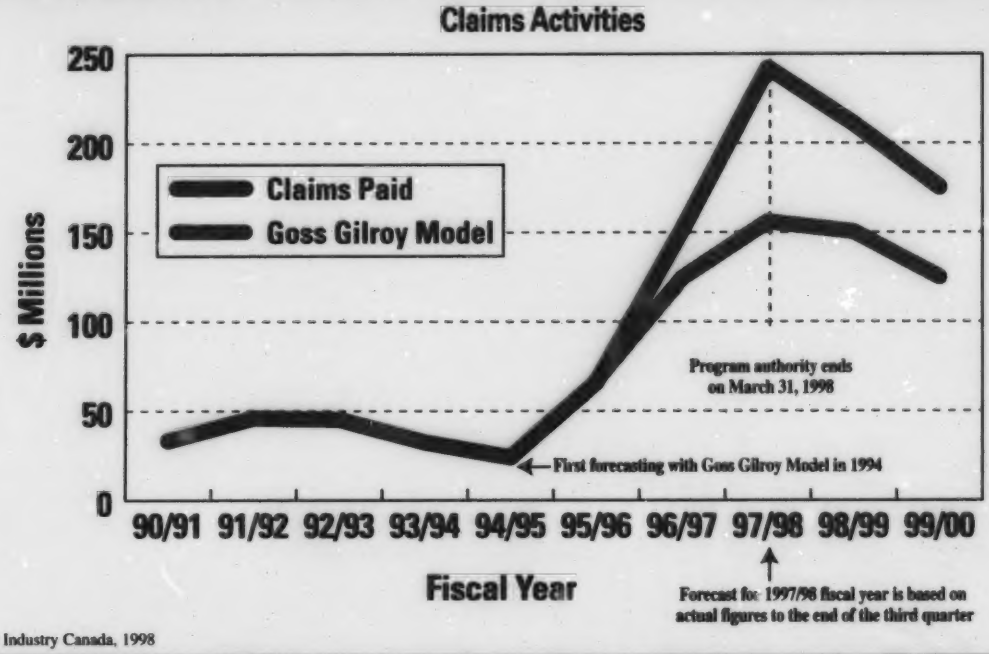
Source: Industry Canada, 1998

Consequently, in 1996, Industry Canada commissioned research aimed at boosting the reliability of the 1994 Goss Gilroy forecasting model.[15] The study,[16] which examined the recent claims history and other economic factors, concluded that the existing model could not be dependably improved to project claims behaviour until more data are available (see Figure 12, p. 23).

Moreover, the after-effects of loans made between 1993 and 1995 continue to be powerfully felt. The proof of that is in the five-fold increase in loan-loss claims arising from that period, before the program was restructured to move toward cost recovery.

15. Goss Gilroy, *Study and Forecast of Claims Activity Under the Small Business Loans Act*, 1994.
16. A. Riding, G. Haines, R. Thomas, *Estimation of Models for Forecasting SBLA Defaults*, March 1997.

FIG. 11 Actual Claims Data Illustrate Unreliability of Historically Based Forecast Model



Source: Industry Canada, 1998

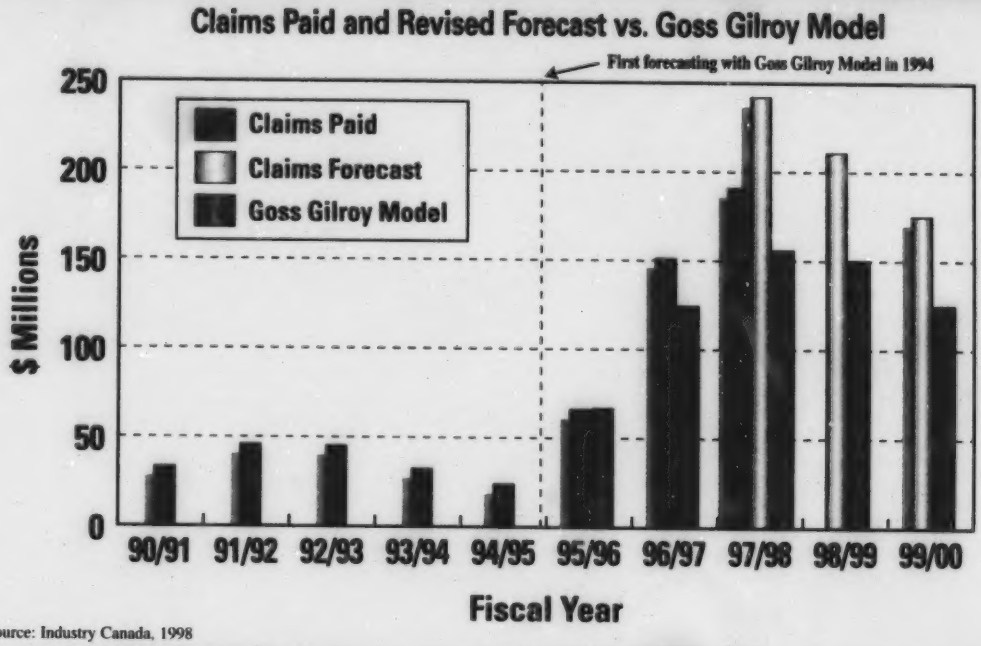
3.4.1 Supplementary Estimates

The fundamental changes to the SBLA program in 1993 made the program simultaneously more appealing to both lenders and borrowers. As more companies obtained more credit from more financial institutions, lending under the SBLA program soared, from $500 million annually to $2.5 billion in 1993-94 and $4.4 billion in 1994-95.

The most striking effect of the 1993 amendments was in the size and pattern of claims for loan losses which followed, commencing some two years later and continuing today. With the sheer volume of loans extended during the 1993-95 period, there were significantly more defaults. And because the average loans were bigger, the claims were also for unprecedented amounts. As a result, the SBLA Program Administration began to see a new volatility and unpredictability in the pattern of claims stemming from loans registered during that time.

These factors are not only having an impact on our ability to forecast future claims cost. They have also contributed this year (1997-98) to higher than forecast claims. For these reasons, Industry Canada and the regional agencies will, in the coming weeks, include a statutory item in the Supplementary Estimates

FIG 12 Claims Paid Peak Higher than Forecast



Source: Industry Canada, 1998

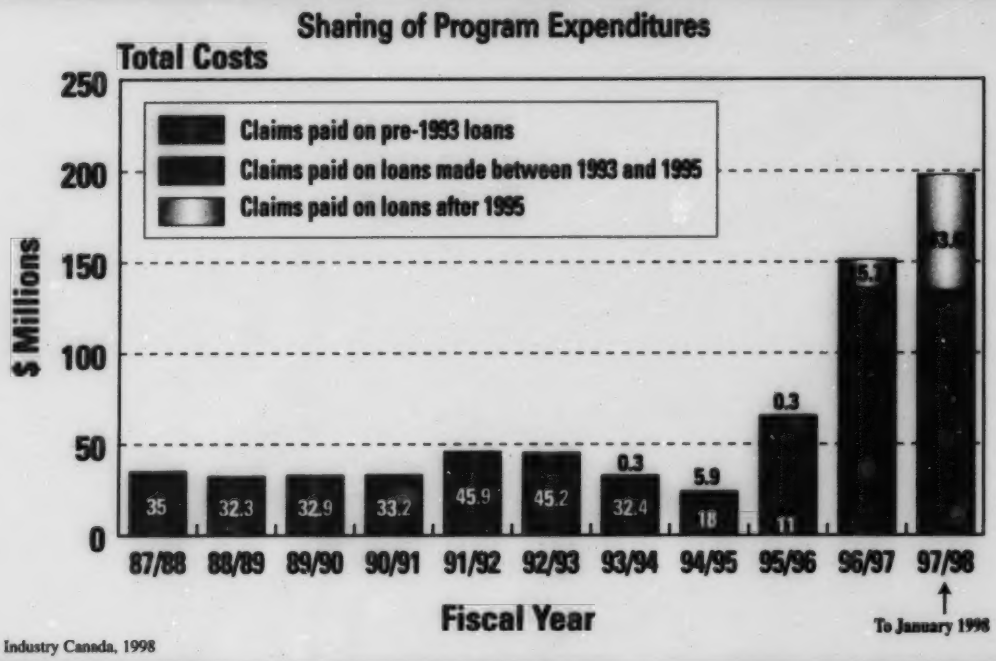
for this year of $90.2 million, additional to the amount contained in the 1997-98 Main Estimates of $151.6 million to cover claims payments which are expected to total $241.8 million for 1997-98 (see Figure 13, p. 24).

3.4.2 Revenues

The impact of the 1993-1995 business will continue to be felt for a considerable period of time. Claims costs for this period will continue to be reflected in departmental Estimates submissions for some years to come, notwithstanding the structural changes introduced into the SBLA in 1995. It is important to note, however, that significant revenues are generated by the program, which are intended to move the program towards a cost recovery basis for claims costs arising from post-1995 lending, over the ensuing ten years. Indeed, the SBLA program's revenues from registration and administration fees, (together with recoveries on older debt), are expected to total $69.5 million in 1997/98. The net claim cost, after taking 1997/98 revenues into account is estimated to total some $172.3 million for 1997/98. Much of this net cost is for loans made in the period before the measures were adopted to move the program towards cost recovery.

Revenues from the fees associated with SBLA loans are directly deposited in the Consolidated Revenue Fund. As a result,

FIG 13 Loans Made in 1993-95 Represent the Bulk of Recent Claims Expenditures



Source: Industry Canada, 1998

revenues are reported separately from program costs such as SBLA's statutory payments reflecting gross claims costs. These constitute statutory appropriations and are reported as an information item, without showing the offsetting related revenues, in the Main and Supplementary Estimates.

3.5 Delivery of Program

In this area, the Auditor General identified three key issues:

- due diligence and due care in lending;
- project splitting; and
- interest paid to lenders.

3.5.1 Due Diligence and Due Care in Lending

The department acknowledges the importance of ensuring that lenders apply the same level of care to assessing the credit-worthiness of their SBLA customers as they would for any other loan. Indeed, the entire process, from the granting of a loan, through its administration, to the preparation and processing of claims, must be done in accordance with the public interest, the Act and associated regulations.

To that end, Industry Canada has already given substantial direction to lenders. In 1995, the department developed comprehensive *Lenders Guidelines*, containing explicit directions for financial institutions extending credit

under the SBLA. Moreover, as issues arise pertaining to the diligent administration of the program, the department keeps lenders informed with timely *Notices to Lenders*.

To improve compliance, the Act and regulations will be scrutinized as part of the comprehensive program review to be conducted this year.

3.5.2 Project Splitting

Some companies "split" themselves into several closely related entities that each apply independently for SBLA loans. If this is not discovered, a single borrower may receive loans that, in combination, exceed the maximum loan size ($250,000) permitted under the Act.

Apart from violating the express spirit and intent of the program, project splitting deprives other worthy small businesses of perhaps critical financing.

The department, like the Auditor General, has been concerned about this issue for some time. In May 1996, Industry Canada issued a *Notice to Lenders*, warning them that claims for loans made under these circumstances would not be paid. As part of the proposed comprehensive program review, the department, after consultation with stakeholders, will seek appropriate remedies and bring forward options to further address this problem.

3.5.3 Interest Paid to Lenders

The Auditor General expressed concern about the interest that is paid on claims by lenders, and recommended that steps be taken to reduce these costs.

Interest costs are principally a factor of the amount of time that Parliament, under the Act, permits lenders to take before submitting a claim for loan losses. These costs are also, to a lesser extent, a function of the time required by the department to thoroughly audit the claims.

Because the department is committed to reducing the total cost of the SBLA program, the issue of interest payments has frequently come up for review. Before 1993, the department would make a payment on claims after lenders had realized part or all of the security related to a loan. Lenders had 19 months to submit a claim, and could obtain unlimited extensions, during which time interest accrued. The department would pay this interest together with the government's share of the estimated loss after audit. When part of the security remained outstanding, the department would work with the lenders to realize on the remaining security which resulted in significant additional administrative overhead.

In 1993, in a major effort to reduce the program's administrative overhead, the Act was changed to make lenders responsible for collecting on outstanding security. However, they were given up to 36 months to realize on the security. During the first third of this period, the government paid the full interest

cost of the outstanding loan, and the rate was halved for the remaining 24 months. This procedure remains in effect today. However, actual experience shows that most claims get to the department within about eight months of loan default. In the past, the department took up to 90 days to audit and pay the claim.

Since the 1993 change, the department has taken other steps to minimize interest payments on loan-loss claims. As an important first step, Industry Canada allocated additional resources to ensure that this flood of claims was processed expeditiously. In addition, there has been a complete overhaul of internal systems, practices and administrative structures as well as a reallocation of resources in order to reduce the time necessary to audit claims. These changes have already resulted in a doubling of productivity in this area. The result is that claims processing time has been cut to 30 days, generating interest cost savings for taxpayers of $46 million over three years.

The program review process will further examine the issue of interest costs, and is expected to recommend suitable changes to the design of the program.

3.6 Accountability to Parliament

The Auditor General noted that Industry Canada should ensure parliamentarians have the information needed to evaluate whether the SBLA program is managed effectively and is achieving its objectives.

In particular, the Auditor General highlighted the need to report figures for job creation that can be attributed directly to the program. For a detailed discussion of this issue, please refer to Section 3.2.3.

The department agrees that the evolution of the program in recent years, and specifically the move toward cost recovery, demands a new, more comprehensive performance evaluation framework. The Auditor General's recommendations in this regard are timely and welcome. Indeed, a plan to address this and other issues is already in progress. Industry Canada has developed a detailed work plan for the comprehensive review of the SBLA program, slated to take place in 1998 (see Part 4).

The review, conducted in consultation with stakeholders, will attempt to design a performance evaluation framework that would, at the very least, track program revenues and claims for loan losses. In addition, it might track job creation, revenues, default rates and claims, broken down by a variety of criteria (such as sector, type of loan, etc.).

The department is sensitive to the fact that increased demands for detailed data would place new burdens on lenders and borrowers from small and medium-sized enterprises. In seeking a new approach, an appropriate balance will have to be found so that users are not discouraged from participating in the program.

Part 4 – The Comprehensive Review of the SBLA Program

The current lending period is due to expire on March 31, 1998. However, the House of Commons now has before it Bill C-21, which would extend the period for one more year. On November 20, 1997, when the Minister of Industry introduced the bill, he also announced the department would be undertaking a comprehensive review of the SBLA program, in light of the Auditor General's findings and recommendations.

In consultation with stakeholders, this review would ensure that if the program is continued, it would:

- remain relevant to the needs of small business;
- be financially self-sustaining; and
- have an adequate accountability framework.

The department has already launched a series of consultations with users of the SBLA program, and a number of research studies are under way. The work plan for the comprehensive review calls for a consideration of a number of issues, including those raised by the Auditor General. A few of these are listed here:

1. **Lender Designation:** All Canadian financial institutions, including the chartered banks, trust companies and credit cooperatives that are members of the Canadian Payments Association, automatically receive lender designation under the SBLA. A number of asset-based financing companies are designated lenders but not for their leasing operations. Proposals have been made to include semi-public institutions, such as Community Futures Development Corporations (CFDCs) and Aboriginal Capital Corporations (ACCs) as designated lenders. Likewise, proposals have been made to extend the SBLA to on-reserve lending for aboriginal business. The review will consider widening the scope of lender designation and whether the Minister should have authority to withdraw the designation.

2. **Regulatory Review:** The regulatory review provides an opportunity to determine whether specific parameters of the program are best included in the legislation or in regulations to the Act. The current regulations have evolved over many years on a patchwork basis and the current review should be used to revise, rationalize and consolidate the regulations, in line with government policy regarding plain language.

3. **Application of the Program to the Voluntary Sector:** *Securing Our Future* committed to review federal small business programs with a view to extending their mandate to include the voluntary sector, recognizing that these organizations are also an integral part of the economy and labour market. The extension of the SBLA to the non-profit sector would

be a significant change in direction for the program and is included in consultations with stakeholders.

4. **Borrower Compliance:** A major issue noted by the Auditor General and others was deficiencies in the controls preventing a group of related entities from gaining access to multiple loans in excess of the maximum loan amount permitted under the Act. There is also an ongoing concern regarding the accuracy and legitimacy of information provided by borrowers with respect to the size of the business, its business activities, and the type of assets financed. The review will consider the scope and scale of the problem, and develop appropriate responses.

5. **Extension of the SBLA to Include Capital Leasing:** Capital leasing has become an increasingly important financing vehicle for small businesses and it is difficult, on a definitional basis, to distinguish a capital lease from the type of term loans that the SBLA guarantees. The leasing industry has asked that capital leasing be made eligible for SBLA guarantees to level the playing field with other lending institutions. Two alternatives have been suggested for inclusion of capital leases under the SBLA — by inclusion through amendment to the current Act or by creating distinct and separate legislation for capital leasing. The review will consider the advisability of proceeding with this change and, if required, will develop the required regulatory, legislative and accounting parameters.

6. **Extension of the SBLA to Include Working Capital:** Initial consultations found a consensus that a working capital "gap" exists in small business financing and that working capital needs are growing relative to the needs for fixed-asset financing. The concentration of the SBLA on fixed-asset financing makes the program particularly unsuitable for financing knowledge-based businesses that typically lack fixed assets and have a greater need for working capital. It has been suggested that either the SBLA be expanded to include working capital financing or a separate and distinct program be established to guarantee working capital loans based on entirely different parameters than those under the current SBLA program. The review will consider the costs and benefits of providing an SBLA-type working capital guarantee and how best to give effect to this.

7. **Enhancement for Start-ups:** Under the SBLA, start-up businesses have consistently received a high percentage of new loans (39 percent in 1996-97) in keeping with the original mandate of the program. These are the firms that create and shed the majority of new jobs in the small business community. Suggestions have been made that the provision of SBLA loans to start-ups should be enhanced further, particularly in the area of micro-lending for home-based businesses. Programs in other countries, particularly the U.S. and U.K., specifically favour start-up businesses by providing more attractive terms for lenders on small loans to new firms. The review will carry

out a cost/benefit analysis of extending access to SBLA financing to more start-up firms.

8. **Aboriginal Lending:** Proposals have been made to extend the SBLA to on-reserve lending for aboriginal business. The effect of the current Act is that existing designated lenders may be restricted to aboriginal businesses off-reserve. The current Act requires lenders to take security. However, under Section 89 of the *Indian Act*, non-Indians can only exercise their security in relation to on-reserve property owned by incorporated businesses, not individuals, and therefore cannot satisfy the requirements of the SBLA for taking security unless lending to incorporated businesses. The review, in parallel with other initiatives, will consider how to respond to this challenge.

9. **Maximum Loan Size:** The maximum loan size was increased from $100,000 to $250,000 in the 1993 revisions and this made larger SBLA loans more attractive to lenders than smaller loans because of the higher relative costs associated with making small loans. There have been concerns that the higher maximum loan size encouraged lenders to book these larger loans under the SBLA even though they would have likely made the loans on a conventional basis, thereby decreasing the incrementality of the program. Through the review, Industry Canada is undertaking a cost/benefit analysis of various maximum loan sizes, and is consulting stakeholders on how best to address this question.

10. **Interim Claims Payments:** Lenders have up to three years under the SBLA to file claims on defaulted loans and during that period the government pays interest to the lender equal to the rate at which the loan was issued for the first year and at half that rate for the next two years. The Auditor General noted that, on average, lenders submit claims 260 days after default and that Industry Canada, in 1996-97, took an average of 76 days (now reduced to 30 days) to process claims submitted; thereby exposing taxpayers to high interest costs on defaulted loans. The Auditor General and others have suggested that interest costs incurred before and after the filing of a claim could be reduced by making provisional interim claims payments prior to settling the balance of the claims after a full audit. This issue has been considered many times in the past. The review will revisit the question in light of current circumstances.

11. **Structure of the Lending Ceiling:** Under the SBLA, the aggregate lending ceiling of the program has been calculated on a gross basis that includes all loans that have been made under the program during a lending period, without deducting loan repayments. An alternative method of determining the ceiling would be to calculate it on a net basis after deduction of loan repayments and defaulted loans. The review will consider the advantages of changing the current calculation method.

12. **Data Reporting Requirements:** It has been suggested that more data may be required from lenders in order to permit Industry Canada to monitor the performance of the SBLA guarantee portfolio, and to ensure that lenders are exercising due care in assessing risk and complying with the Act and regulations. The Auditor General recommended that more comprehensive information on the program's results should be provided to parliamentarians. The government, however, has to be conscious of the paper burden imposed on lenders and small businesses by new data and information requests at a time when the government is undertaking to reduce this burden. During the review, Industry Canada will discuss with stakeholders how best to address this concern.

13. **Performance Evaluation Framework:** Close monitoring of SBLA program performance will require Industry Canada to draft a performance evaluation framework. This will allow it to better assess the extent to which the program is managed efficiently and is achieving its objectives, and will address some of the issues related to data reporting and confidentiality. This responds directly to several of the Auditor General's observations.

14. **Job Displacement Effects:** In his report, the Auditor General suggested that further tracking of job creation figures was necessary, and that estimations should take into account job displacement effects as a result of, for example, lending to modernize equipment which reduced employment. This data tracking will be considered within the broader issues of performance measurement and reporting to Parliament.

15. **Franchises:** An analysis is underway to determine the costs and benefits of continuing to finance the transfer of assets between one franchisee and another through the SBLA.

16. **Analysis of Gaps and Overlaps Between the Government and Private Sector:** Industry Canada is surveying lenders and public sector financing institutions to identify all federal, provincial or private sector programs/products similar to the SBLA. These data will be analysed to determine whether there are areas of overlap among these programs.

17. **Role of the Program in a Dynamic Financing Market:** A synthesis of the SBLA cost/benefit analysis and the gap and overlap analyses will be undertaken to identify and clearly illustrate the role played by the SBLA in the current financing market.

18. **The Role of Informal Investors (particularly in financing start-ups, a key SBLA user group):** This research will investigate the current rate of participation of informal investors or "business angels" in Canada; determine the percent of active investors currently investing in start-ups, knowledge-based firms, or growth-stage traditional firms; and analyse the extent to which potential investee firms are unable to find investments from angels. This work

will help determine which financing needs of these important potential SBLA clients are being met by the private sector equity market.

19. **Fee Structures:** Meeting the goal of cost recovery through fee income remains a critical objective. However, in earlier consultations, stakeholders raised the possibility of changing the fee structure to price certain types of loans based on the risks inherent in those loans. Likewise, they have raised the possibility of differential loan-loss sharing ratios to reflect lender performance. Such changes will be examined, but always in the context of ensuring that the program continues to recover its costs, increases access to financing by a broad spectrum of borrowers, and ensures participation by a wide range of lenders.

20. **Risk Management:** The Auditor General noted in his report a concern regarding the ability of Industry Canada to manage the risk of its portfolio. We are undertaking to review with lenders what information they can provide which may help us to enhance our forecasting abilities.

21. **Asset Transfers:** Should SBLA financing facilitate asset transfers between existing business? The review will consider whether this activity provides any incremental benefit to the economy.

22. **Year 2000 Issues:** The Year 2000 Task Force recommended that all levels of government should require their lending programs to make the existence of a formal Year 2000 action plan a condition for securing grants, contributions, loans and loan guarantees. The SBLA program will need to consider very closely this recommendation given that as of October 1997, approximately 57 percent of small businesses were aware of the Year 2000 problem but were not taking steps to prepare for it. It is also recommended that all lending institutions require a formal Year 2000 action plan from corporate borrowers as a prerequisite for loans, with a target implementation date of April 1, 1998. As part of the comprehensive review these recommendations will be reviewed with stakeholders to ensure effective implementation.

In combination with research and consultations, Industry Canada is confident that these review initiatives will supply Parliament with the information necessary to make informed choices about the future direction of the SBLA (see Annex, Part II).

Conclusion

For all the change in recent years, the guiding mission of the SBLA program remains unchanged. In 1998, just as in 1961, its purpose is to help small businesses in Canada find the financing they need to build and improve their enterprises. Small businesses continue to be the primary generator of jobs. They also remain the business sector that consistently has difficulties accessing financing. Given these realities, and the continuing demand in the market for the SBLA, the program is clearly meeting a need.

However, the financing markets are dynamic. Markets are opening up to increasing competition from foreign institutions, and with the entry of new Canadian players and the development of new products and services, the conditions for financing small business are not what they were in 1961.

The changing marketplace, the recommendations and observations of the Auditor General and the concerns of stakeholders will all form part of the background to the comprehensive review of the program. Whatever the outcome of the review, there is no doubt that the SBLA has served Canadian business well. The comprehensive review will help us determine whether it can serve business better in the future.

Annex

PART I

Research Conducted by Industry Canada on the *Small Business Loans Act* 1994–1997

[redacted]

Goss Gilroy, March 31, 1994

Purpose:

To examine potential magnitude of increased claims load following 1993 legislative changes and recommend measures to ensure ability to respond to anticipated increase.

Findings:

- Claims load expected to increase significantly and workload to double by 1996–97; trend will continue.
- Recommendations: improve consultation with lenders, redesign claims form, review/streamline internal processes, simplify procedures, introduce limited post-audit process.

[redacted]

A. Riding/G. Haines – August 1994

Purpose:

To assess economic impact of lending under SBLA, incrementality of SBLA loans and extent of change in default rates expected from 1993 changes to the Act.

Findings:

- Banks consider SME lending high risk/low profit/labour intensive; would rather loan money under a loan guarantee.
- 30-40% of firms using SBLA loans could obtain loans without the program.
- 1993 amendments likely to increase loan loss rates; firms with sales of $2-5 million more likely to default than those with sales of less than $2 million.

[redacted]

Informetrica – C.A. Sonnen, 1994

Purpose:

To examine general economic effects of SBLA loan insurance.

Findings:

- Minor output and employment effects in short term; increase over time.
- Direct positive effect on Canadian final demand for goods and services.
- 10,000 jobs a year traceable to additional business investment; additional employment of 39,700 to 161,000 for 1994–98, depending on model used.
- $2.1 billion in incremental business investment generated; Canadian borrowing from foreigners increased by $3.2 billion; $5 billion in additional capital formation for the period 1994–98.

A. Riding – Carleton University, 1995

Purpose:

To examine economic impact of the program, review extent of incrementality, and determine continued necessity of loan guarantees to SMEs.

Findings:

- Default rates higher with guaranteed loans; Canada's SBLA default rates (4-6%) low vs. many international competitors (20% in U.S., 40% in U.K.).
- 40% of loans given to firms that could get non-guaranteed loans.
- Strong case for maintaining the program from economic theory.

Canadian Council for Small Business and Entrepreneurship, Orser, Gass, Riding, May 1996

Purpose:

To examine research findings and identify knowledge gaps regarding factors influencing SME growth.

Findings:

- No consensus reached on influences to SME growth; four apparent factors identified: owner-related factors, firm-related factors, firm's operating environment, barriers to growth.

Equinox Management Consultants Ltd., December 1996

Purpose:

To investigate SBLA's lending activity, terms of credit, and economic impact.

Findings:

- 10,000 SMEs helped since 1990: 75% with one to five employees; 45% less than one year old at time of loan.
- 2.6% over prime average interest rate since April 1994.
- Incremental lending (54% of loans) created 121,000 jobs in 1995, and 350,000 jobs from April 1993 to present.

Conference Board of Canada - Michael Andrews, Mahmood Iqbal, December 1996

Purpose:

To examine implications of extending SBLA-type guarantees to leasing contracts.

Findings:

- SBLA structure easily adapted to capital leases; less easily to operating leases.
- Providing a guarantee to operating leases is unlikely to generate incremental leasing to SMEs.
- Current SBLA reporting requirements, administrative costs too onerous for leases.
- Provisions needed to deal with the transferability of a guarantee.

Roy B. Norton, March 1996

Purpose:

To assess views of officials, borrowers and lending institutions about future of SBLA.

Findings:

- Overall, piecemeal changes to SBLA not favoured.
- No support for change in delivery options.
- Access to working capital remains an issue for SMEs.

Riding, Haines, Thomas, March 1997

Purpose:

To develop statistically based models to forecast default levels on SBLA loans and resulting claims activity.

Findings:

- Larger loans and loans to newer firms default more often; increasingly, claims are made within one year of loan registration date.
- Fees added in April 1995 result in lower-quality portfolios, so higher default rates forecast for loans granted after April 1995.
- Forecasts continue to fall far short of actual experience; more data over time needed to accurately forecast loan default rates and claim activity after 1995 changes.

Riding, DalCin, Duxbury, Haines, Carleton University; and Safrata, Canadian New Ventures Limited, May, 1993

Purpose:

To increase knowledge about supply side of informal investment market (survey of investors).

Findings:

- Informal investor interactions an important part of risk capital investment decisions.
- Investor profile: male, wealthy, highly educated, age 50, significant SME management experience, risk-tolerant.
- Tax policies detrimental to investment environment.
- Venture capital corporations seldom used, but intermediation/matchmaking services useful.
- Local municipal endeavours most effective stimulus for informal investment.
- Primary deterrent to informal investment: entrepreneurs' lack of managerial skills.

Rima Berns McGowan, March 1996

Purpose:

To review programs in place for small business in competitor nations.

Findings:

- Small business recognized as engine of growth; needs assistance in accessing capital.
- Most have direct/indirect funding programs, and mix of government/private sector involvement.
- Information/management support as critical as funding.

Rima Berns McGowan, November 1997

Purpose:

To review programs in place for small business in competitor nations.

Findings:

- Importance of SMEs to national economies increasing.
- Systems continually evaluated, upgraded, amended.
- Most OECD countries have some form of supplementary loan/loan guarantee mechanism; place increasing emphasis on providing mentoring/advice programs; are increasing program evaluation.

PART II

Comprehensive Review Research Plan for the *Small Business Loans Act*

[redacted]

- To investigate issues of borrower compliance and enterprise splitting under the SBLA and propose measures for improving control.

[redacted]

- To investigate accounting rules and a potential regulatory framework for implementing an extension to the SBLA to include capital leasing.

[redacted]

- Cost Side: to evaluate the cost-recovery rate of the SBLA.
- Cost/Benefit Analysis: to synthesize existing research on benefits with the new cost research.
- Working Capital: to determine the potential changes to the cost of the program with the inclusion of working capital.
- Maximum Loan Size: to determine the changes to the cost of the program with various changes to the maximum loan size.
- Interim Claims Payment: to develop scenarios for interim claims payments.

[redacted]

- To investigate the current participation of informal investors, particularly with respect to start-ups, knowledge-based industries and growth-stage traditional firms.

[redacted]

- To develop a cost/benefit analysis of the program proposals derived from the results of the first round of consultations with stakeholders.

[redacted]

- To analyse private sector and government run programs, including alliances, which are similar to the SBLA to determine where gaps and overlaps exist. The report will provide a picture of the role the SBLA is playing in the debt capital market and answer the questions posed in the 1994 Program Review exercise.

[redacted]

- To answer a selection of fundamental policy questions such as "If the SBLA had never been adopted in 1961, would you recommend the government develop it today? If so, what structure would you recommend?"

[redacted]

ERRATUM

"*Small Business Loans Act*: A Presentation to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts"

Section 3.2.3 on Job Creation (page 19): the last sentence of paragraph 4 misstates the results of the 1994 Informetrica study regarding job creation under the Small Business Loans Program and should be deleted.

ERRATUM

« *Loi sur les prêts aux petites entreprises* : Document présenté au Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes »

Article 3.2.3 sur la création d'emplois (page 19) : La dernière phrase du quatrième paragraphe donne lieu à une interprétation erronée de l'étude menée par Informetrica en 1994 sur les emplois créés par le Programme des prêts aux petites entreprises. Elle devrait être enlevée.

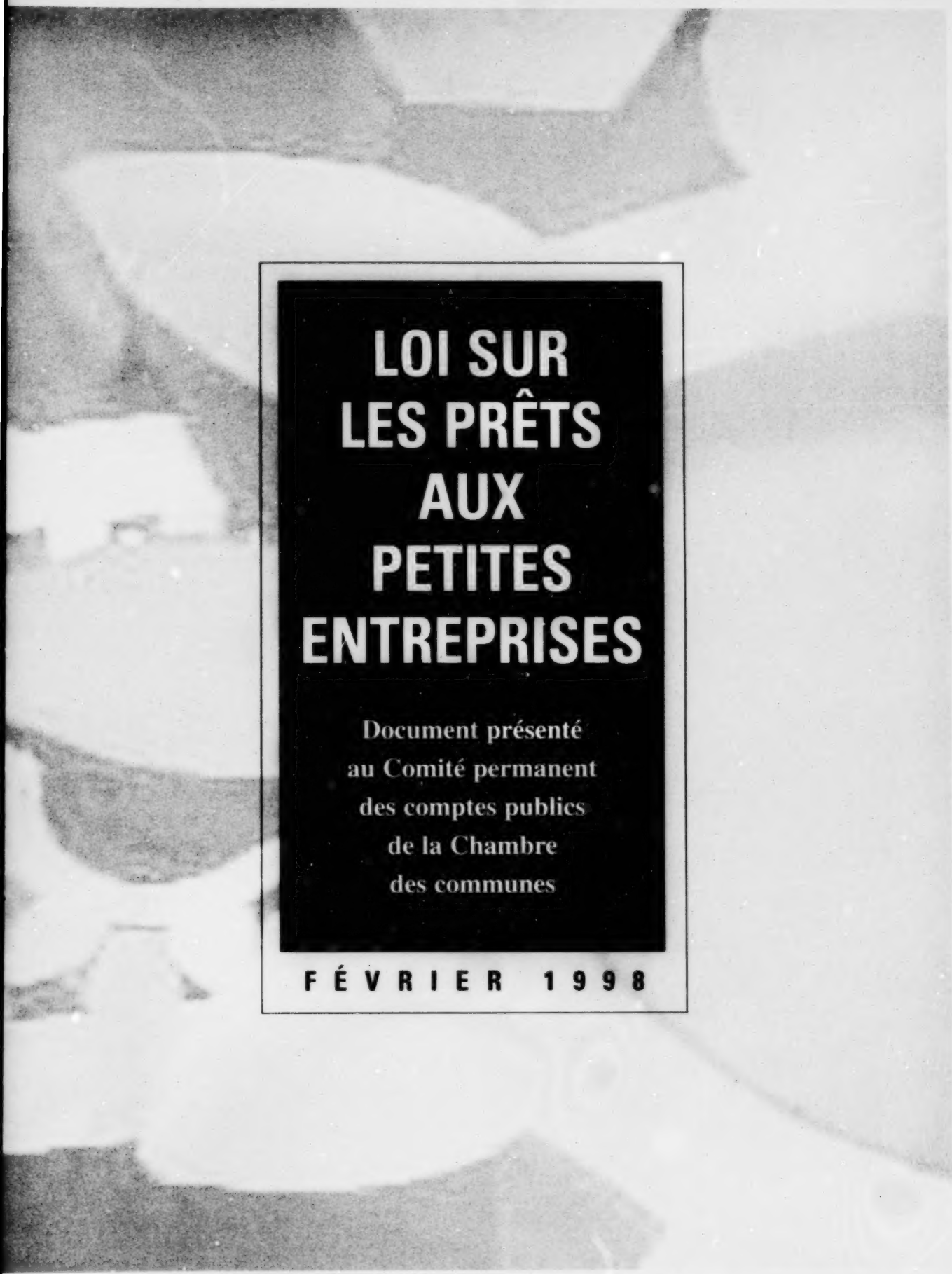
Industrie Canada Industry Canada

LOI SUR LES PRÊTS AUX PETITES ENTREPRISES

Document présenté au
Comité permanent des
comptes publics de la
Chambre des communes

FÉVRIER 1998

Canada



LOI SUR LES PRÊTS AUX PETITES ENTREPRISES

Document présenté
au Comité permanent
des comptes publics
de la Chambre
des communes

FÉVRIER 1998

Cette publication est également offerte par voie électronique sur le World Wide Web à l'adresse suivante :

http://strategis.ic.gc.ca/appe

Cette publication est aussi disponible sur demande dans une présentation adaptée à des besoins particuliers. Communiquer avec les Services de distribution aux numéros ci-dessous.

Pour obtenir des exemplaires du présent document, s'adresser aux :

Services de distribution
Direction générale des communications
Industrie Canada
Bureau 205D, tour Ouest
235, rue Queen
Ottawa (Ontario) K1A 0H5

Téléphone : (613) 947-7466
Télécopieur : (613) 954-6436

Nota – Aux fins du présent document, la forme masculine désigne, s'il y a lieu, aussi bien les femmes que les hommes.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Industrie Canada) 1998
N° de catalogue C2-338/1998
ISBN 0-662-63394-6
51770B

Also available in English under the title: *Small Business Loans Act: A Presentation to the House of Commons Standing Committee on Public Accounts.*

Table des matières

Introduction 3

Partie 1 Vue d'ensemble du Programme de la LPPE 5
1.1 Objectif 5
1.2 Fonctionnement 5
1.3 Rôle de l'État 7
1.4 Coût pour le contribuable 8
1.5 Établissement des coûts 8

Partie 2 Historique du Programme de la LPPE 10
2.1 De 1961 à 1993 10
2.2 De 1993 à 1995 10
2.3 De 1995 à 1997 13

Partie 3 Rapport du vérificateur général 18
3.1 Aperçu 18
3.2 Objectifs du Programme et évaluation des résultats 18
3.3 Objectif du recouvrement intégral des coûts 19
3.4 Surveillance et prévision 20
3.5 Prestation du Programme 24
3.6 Reddition de compte au Parlement 26

Partie 4 Examen exhaustif du Programme de la LPPE 27

Conclusion 32

Annexe Partie I – Recherche menée par Industrie Canada au sujet de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (1994-1997) 33
Partie II – Plan de recherche en vue de l'examen exhaustif de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* 37

Table des matières *(suite)*

Liste des figures

Figure 1	Cheminement décisionnel	6
Figure 2	Relative stabilité du Programme jusqu'en 1993	11
Figure 3	Forte hausse des demandes de prêts après les modifications de 1993 et déclin après celles de 1995	12
Figure 4	Grande fluctuation mensuelle des réclamations	13
Figure 5	Hausse du paiement des réclamations 3 ans après la crête de prêts	14
Figure 6	Forte influence des variations du taux de non-remboursement sur le recouvrement des coûts	14
Figure 7	Influence marquée des variations de la moyenne des réclamations sur le recouvrement des coûts	15
Figure 8	Valeur des prêts réduite de moitié par suite des modifications de 1995	16
Figure 9	Écart de 3 à 5 ans entre le prêt et le non-remboursement	17
Figure 10	Décalage des réclamations et des revenus	21
Figure 11	Manque de fiabilité du modèle prévisionnel par rapport aux réclamations réelles	22
Figure 12	Crête des réclamations payées plus élevée que prévu	23
Figure 13	Le plus gros des dépenses récentes relatives aux réclamations attribuable aux prêts consentis entre 1993 et 1995	24

Introduction

Depuis 37 ans, la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (LPPE) permet au gouvernement du Canada et aux institutions financières d'épauler les Canadiens entreprenants qui ont pour objectifs la création, l'amélioration et l'expansion des petites entreprises, moteur de l'économie du pays.

Le Programme auquel la LPPE a donné le jour a été conçu comme un partenariat stratégique, entre le gouvernement et les établissements de crédit, qui permet aux parties de partager les risques inhérents aux activités de prêt.

Depuis 1961, le financement consenti en vertu de la LPPE, d'un montant global de 20,2 milliards de dollars, a permis de créer ou d'améliorer un demi-million d'entreprises. En 1996-1997 uniquement, les prêts ainsi octroyés aux petites entreprises ont créé plus de 73 000 emplois.

Mais les programmes de ce genre ne sont jamais statiques. Au fil des ans, la LPPE a connu sa part de changements — dans certains cas, il s'agissait d'ajustements et, dans d'autres, de remaniements en profondeur. Le plus grand bouleversement a eu lieu entre 1993 et 1995, années où le Programme a été revu à deux reprises. Depuis, on s'emploie inlassablement à en étayer les points forts et à assurer sa viabilité à long terme.

Il ne faut donc pas s'étonner que, dans son examen des années 1996 et 1997, le vérificateur général du Canada ait constaté que le Programme de la LPPE était en profonde mutation. Les délais prolongés, qui sont monnaie courante dans le domaine du crédit, compliquaient en outre les changements d'orientation.

Dans le rapport présenté au Parlement en décembre 1997, le vérificateur général a relevé certains problèmes et proposé un certain nombre de solutions. L'administrateur du Programme de la LPPE, Industrie Canada, en a déjà adopté beaucoup et il s'emploie à en appliquer d'autres.

Et il n'en reste pas là, car il a commandé des études poussées et entrepris des consultations approfondies auprès des intervenants. D'ici la fin de l'exercice, l'objectif est de déterminer avec précision le type de programme qui répond aux besoins de la petite entreprise, dans la conjoncture actuelle.

Voici l'objectif du présent document :

- décrire le fonctionnement du Programme relevant de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises;*
- inventorier les changements apportés ces dernières années et en énoncer les incidences;
- mettre en lumière les principales recommandations et observations du vérificateur général et les mesures prises à cet égard par les responsables de l'application de la LPPE;
- délimiter le contexte de l'examen exhaustif du Programme.

Partie 1 – Vue d'ensemble du Programme de la LPPE

1.1 Objectif

L'objectif du Programme de la LPPE, créé en 1961, demeure clair encore aujourd'hui : accroître l'accessibilité des prêts pour l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises.

Si la nécessité du Programme était alors manifeste, elle est encore ressentie avec force aujourd'hui. Le secteur des petites entreprises est l'un des plus dynamiques de l'économie canadienne. En 1996-1997, les entreprises comptant moins de 50 employés ont créé 81 p. 100 des emplois nouveaux au Canada — cette proportion était de 70 p. 100 un an plus tôt.

Le succès d'une entreprise l'incite à investir continuellement dans l'achat de terrain ou de matériel ou dans l'amélioration de ses installations. Mais, comme le montrent des données récentes de la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI)[1], l'accès au financement demeure la préoccupation première des petites entreprises. Nombre de dirigeants engloutissent déjà leurs économies personnelles dans leur entreprise ou empruntent d'amis ou de membres de leur famille. D'après l'étude de la FCEI, le problème du financement persiste pour les entreprises les plus petites, même en période de croissance économique[1].

Étant donné ces problèmes, et le rôle important que jouent les petites entreprises[2] dans la productivité du pays et dans la création d'emplois,[3] on comprend aisément l'intervention du gouvernement qui vise à aider ce milieu par le biais du crédit privé.

1.2 Fonctionnement

Comme l'indique la figure 1, au verso, aux yeux du propriétaire de petite entreprise sollicitant un emprunt à la faveur du Programme de la LPPE, le rôle du gouvernement du Canada est presque imperceptible.

Les entreprises s'adressent directement à l'une des 1 500 institutions financières du secteur privé, dont les banques à charte, les sociétés de fiducie, les caisses populaires et les coopératives de crédit qui comptent, globalement, quelque 13 000 succursales dans l'ensemble du Canada. Selon la Loi, les emprunts peuvent servir à acheter et à améliorer immeubles et matériel ainsi qu'à acquérir du terrain. Ils ne peuvent toutefois pas servir à l'achat d'actions, de biens immobiliers destinés à la revente, de fonds de commerce ou d'autres biens incorporels, à financer le fonds de roulement ni à refinancer la dette existante.

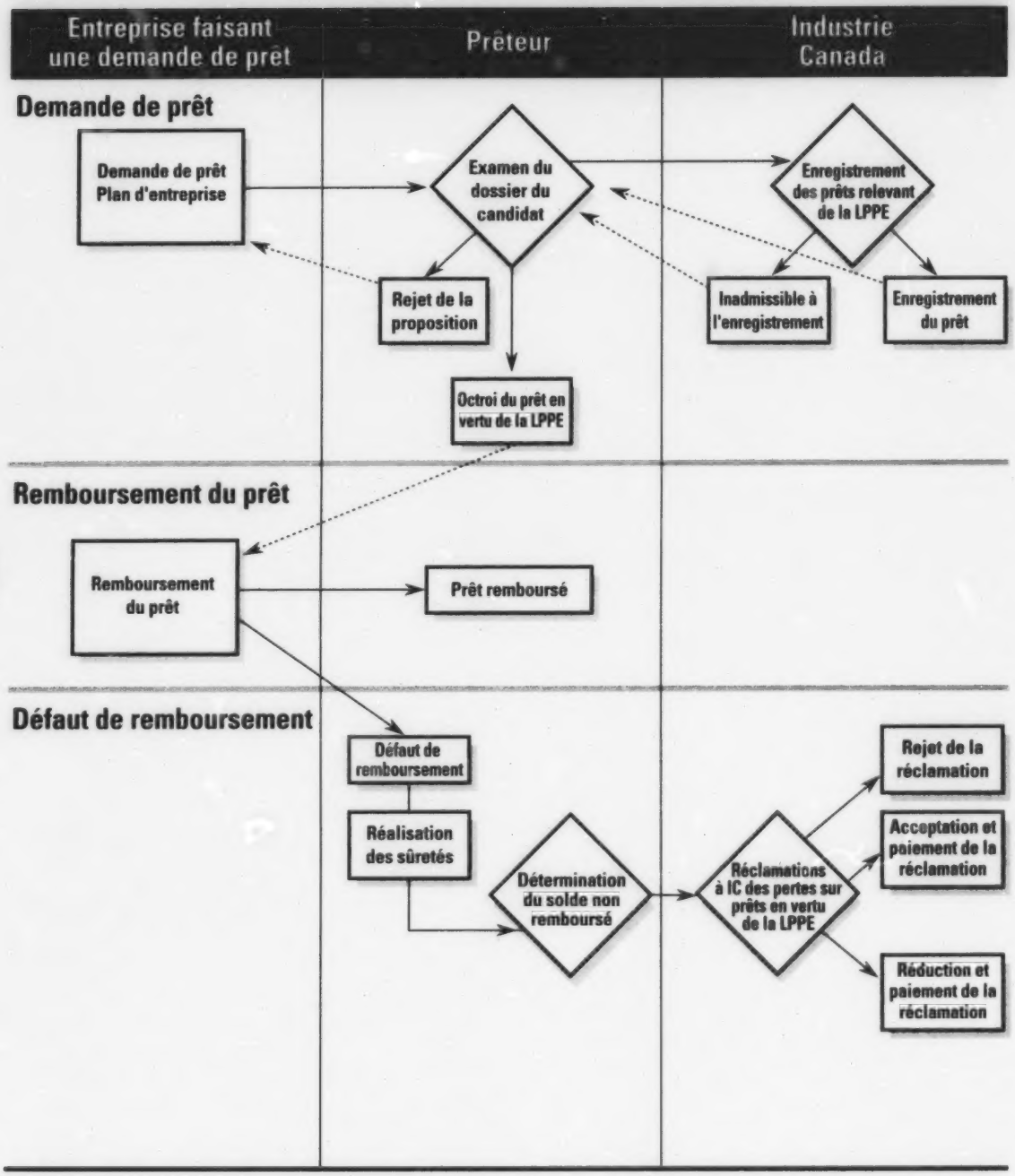
La LPPE s'applique à la plupart des entreprises commerciales dont les ventes sont inférieures à 5 millions de dollars l'année où elles demandent un prêt. Sont exclues de ce groupe les exploitations agricoles et les organisations à caractère philanthropique ou confessionnel. Les exploitations agricoles bénéficient, pour leur part, de programmes de financement axés directement sur leurs besoins propres.

Le prêteur privé évalue la solvabilité d'un client selon ses propres critères, avec la même diligence que pour toute autre demande de prêt. Si l'institution financière accepte d'octroyer le prêt, une demande d'enregistrement est envoyée à l'administration de la LPPE, à Industrie Canada (IC).

---

1. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small- and Medium-sized Business Sector*, janvier 1998.
2. Comité permanent de l'Industrie, *Pour financer le succès de la PME*, octobre 1994, p. 6.
3. Industrie Canada, *La petite entreprise au Canada : un tour d'horizon statistique*, décembre 1995, p. 1.

Figure 1 Cheminement décisionnel



Si la demande respecte les critères d'admissibilité de la *Loi* et du *Règlement sur les prêts aux petites entreprises*, l'administration accepte le prêt aux fins de l'enregistrement.

L'an dernier, plus de 30 000 entreprises ont bénéficié, à la faveur de la LPPE, de prêts avoisinant les 2 milliards de dollars.

1.2.1 Défaut de remboursement

Les prêteurs administrent ces prêts comme tous les autres prêts. Si le remboursement se fait normalement, l'État n'intervient guère. Et, dans les faits, environ 94 p. 100 des prêts octroyés depuis la création du Programme ont été remboursés intégralement et n'ont donc rien coûté au contribuable.

Si la petite entreprise emprunteuse fait faillite ou ne peut rembourser son emprunt, le prêteur doit prendre les mesures habituelles pour limiter ses pertes. Comme pour tout autre prêt commercial ordinaire, cela comprend la réalisation de tout bien donné en nantissement contre le prêt en vue de réduire le montant non remboursé.

Après avoir pris toutes les mesures raisonnables pour réaliser la sûreté, le prêteur présente à l'administration de la LPPE une réclamation pour perte sur prêt. L'administration vérifie si toutes les procédures voulues ont été suivies à l'égard de la réclamation et si les dispositions de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* et de son règlement d'application ont été respectées. Dans environ 40 p. 100 des cas, les réclamations sont rejetées ou le montant en est réduit.

Dans le cas des réclamations approuvées, l'État absorbe actuellement 85 p. 100 de leur coût et le prêteur, les 15 p. 100 restants.

1.3 Rôle de l'État

Si le rôle de l'État est presque imperceptible aux yeux de l'emprunteur, il est évident pour le prêteur. D'une part, l'État se sert du Programme de la LPPE pour partager les risques associés aux prêts. De cette manière, les prêteurs acceptent de financer les petites entreprises et celles qui présentent plus de risques. Du même coup, les petits prêteurs peuvent sans difficulté prendre part au Programme dont la portée se trouve ainsi étendue à presque tous les coins du Canada.

1.3.1 Instrument de la politique publique

Les petites entreprises doivent avoir accès à du financement pour se développer[4]. Nombre d'études, dont une du Comité de l'Industrie de la Chambre des communes, montrent cependant que la difficulté de financement demeure une entrave cruciale à la croissance des entreprises canadiennes[5]. Cette difficulté concerne surtout les prêts inférieurs à 55 000 $, qu'on estime souvent trop bas pour justifier les frais d'administration qu'ils entraînent[6]. Le prêt moyen consenti en vertu de la LPPE s'établit maintenant à environ 65 000 $ et les études montrent que la majorité des emprunteurs n'auraient pu trouver de financement, n'eut été de la LPPE[7].

---

4. Discours du Trône, 22 février 1994.
5. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small- and Medium-sized Business Sector*, janvier 1998; Paul Toriel, *Financing the New Economy, Towards a Positive Conspiracy*, juin 1994; Comité permanent de l'Industrie, *Pour financer le succès de la PME*, octobre 1994.
6. Comité permanent de l'Industrie, *Pour financer le succès de la PME*, octobre 1994, p. 12.
7. George Haines, Jr. et Allan L. Riding, *Recent Experience with the SBLA: Economic Impacts, Incrementality and Risk Profile Analysis*, août 1994.

1.4 Coût pour le contribuable

Avant 1993, le Programme de la LPPE coûtait quelque 36 millions de dollars par année au contribuable, compte non tenu des recettes propres au Programme et des recettes fiscales supplémentaires découlant des emplois nouveaux.

Entre 1993 et 1995, la valeur des prêts était huit fois et demie plus élevée par suite des changements radicaux apportés au Programme. Les changements apportés aux paramètres en 1993, ont eu pour conséquence directe de faire bondir le coût brut du Programme à environ 242 millions de dollars en 1997-1998. (On trouvera plus d'information sur la répartition du coût à la section 3.4.1.)

1.5 Établissement des coûts

Aux termes de la LPPE, le Parlement a établi sept paramètres qui influent sur le rendement du Programme et sur les coûts qui en découlent. Tous ces facteurs sont intimement liés, et la modification de l'un peut avoir des conséquences imprévues sur un autre.

Ces paramètres sont les suivants :

- **Ratio de partage des pertes.** Depuis 1995, l'État assume 85 p. 100 des pertes réclamées sur les prêts en défaut de remboursement (après réalisation des sûretés) et les prêteurs sont responsables du solde.
- **Limite des réclamations.** Chaque prêteur a un compte distinct pour les prêts qu'il a octroyés en vertu de la LPPE. L'État paie les réclamations correspondant à 90 p. 100 de la première tranche de 250 000 $ de ces prêts, à 50 p. 100 de la tranche suivante de 250 000 $ et à 10 p. 100 de tous les autres prêts. Ce barème incite les petits prêteurs à participer au Programme tout en limitant à une moyenne de 10,6 p. 100 la responsabilité possible à l'égard des grands prêteurs.
- **Pourcentage de financement du coût des immobilisations admissibles.** Le maximum est actuellement fixé à 90 p. 100 du coût des immobilisations.
- **Droits.** L'emprunteur est tenu de verser un droit d'enregistrement initial unique de 2 p. 100 de la valeur du prêt. Pour sa part, le prêteur se voit imposer des frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 sur le coût du solde à rembourser pour la durée du prêt. Il est autorisé à passer ce coût à l'emprunteur en l'incluant dans le taux d'intérêt perçu sur le prêt.
- **Taux d'intérêt maximal.** Actuellement, les prêteurs ne peuvent imposer de taux d'intérêt supérieur à 3 p. 100 en sus du taux préférentiel (la moyenne est le taux préférentiel plus 2,6 p. 100)[8].
- **Montant de prêt maximal.** Fixé à 250 000 $ par emprunteur.
- **Admissibilité selon le montant des ventes.** Pour que le Programme soit axé sur les petites entreprises, seules celles dont les ventes annuelles sont inférieures à 5 millions de dollars (l'année de l'emprunt) peuvent bénéficier d'un prêt à la faveur de la LPPE.

8. Equinox Management Consultants Ltd., *Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*, décembre 1996, p. 3.

Pour montrer à quel point ces paramètres sont étroitement liés, voyons ce qui se produirait si le gouvernement décidait de réduire à 85 p. 100 sa part des réclamations pour pertes sur prêts.

Tout d'abord, cela pourrait dissuader les prêteurs d'octroyer du financement en vertu du Programme, ce qui va à l'encontre de son objectif premier. Ensuite, même si à court terme, il est vrai que cette diminution de la part de l'État réduirait le coût des réclamations, à longue échéance, elle ferait aussi perdre des recettes au titre des frais d'administration.

Parallèlement, la majoration des droits liés au Programme ferait croître les recettes tout en incitant les prêteurs à octroyer des prêts présentant plus de risques. Cependant, une proportion accrue de tels prêts pourrait également provoquer une augmentation des pertes, de sorte que le Programme coûterait plus cher à long terme.

En un mot, comme pour tout programme d'assurance durable, le succès de celui de la LPPE tient à l'équilibre entre les besoins et les intérêts.

N'oublions pas, comme nous le verrons plus loin, que les sept paramètres ont été modifiés simultanément en 1993, ce qui a produit des changements importants dans les coûts et le nombre de bénéficiaires du Programme — effets qui se font sentir encore aujourd'hui, même après les réformes de 1995.

Partie 2 – Historique du Programme de la LPPE

2.1 De 1961 à 1993

Jusqu'en 1993, le Programme de la LPPE est relativement modeste (voir la figure 2). De 1980 à 1993, le financement prévu est de 90 p. 100 et le montant maximal des prêts, de 100 000 $. Les sociétés dont les ventes sont inférieures à 2 millions de dollars par année peuvent obtenir un taux de crédit correspondant au taux préférentiel plus 1 p.100, moyennant versement d'un droit d'enregistrement initial de 1 p.100 de la valeur de leur emprunt.

Pendant cette période, des prêts d'une valeur approximative de 500 millions de dollars sont enregistrés chaque année. En cas de défaut de remboursement, l'État paie jusqu'à 85 p. 100 du coût des réclamations admissibles. Au cours des cinq années précédant 1993, il paiera à ce titre quelque 36 millions de dollars par année.

Durant ses 32 premières années d'existence, le Programme ne change pas beaucoup. Même les neuf séries de modifications qu'a adoptées le Parlement durant ce temps ne changent guère le fonctionnement du Programme.

2.2 De 1993 à 1995

Le Programme de la LPPE subit une transformation radicale le 1er avril 1993 par suite de la série de modifications législatives adoptées par le Parlement l'année précédente.

Deviennent alors admissibles pour la première fois des entreprises plus grandes dont les ventes peuvent atteindre 5 millions de dollars par année. Elles peuvent bénéficier de prêts maximums de 250 000 $ pour financer leurs actifs admissibles jusqu'à concurrence de 100 p.100.

Parallèlement, le droit d'enregistrement initial est porté à 2 p. 100 et le taux d'intérêt maximal, au taux préférentiel plus 1,75 p.100.

Enfin le gouvernement majorera — à 90 p. 100 des réclamations admissibles — sa part des pertes sur prêts.

Le Programme devient ainsi plus attrayant à la fois pour les prêteurs et les emprunteurs.

Par suite de l'augmentation du nombre de sociétés emprunteuses et d'institutions financières ainsi que du montant des prêts consentis en vertu de la LPPE, la valeur de ceux-ci monte en flèche, passant de 500 millions de dollars par année à 2,5 milliards en 1993-1994, puis à 4,4 milliards en 1994-1995. En réalité, plus du tiers de la valeur de tous les prêts octroyés en 37 ans dans le cadre du Programme remonte à ces seules deux années (voir la figure 3, à la page 12).

2.2.1 Effets des changements

L'effet le plus marquant des changements de 1993 est — et demeure — celui qu'on observera au niveau de la tendance des réclamations pour pertes sur prêts. Bien entendu, les défauts de remboursement seront sensiblement plus nombreux en raison du seul volume important de prêts octroyés pendant les années 1993-1995. Et, le montant moyen des prêts étant plus élevé, celui des réclamations atteindra également des sommets sans précédent.

De plus, comme le terme maximal de remboursement des prêts est de 10 ans (et le terme moyen, de 5 ans), les gestionnaires du Programme notent une instabilité et une

Figure 2 Relative stabilité du Programme jusqu'en 1993

Source : Industrie Canada, 1998

imprévisibilité nouvelles dans la tendance des réclamations visant les prêts enregistrés durant cette période (voir la figure 4, à la page 13).

Il deviendra vite manifeste que l'acquisition de nouvelles bases de données et de modèles prévisionnels précis sera essentielle à la bonne gestion du Programme.

2.2.2 Difficultés liées à la prévision

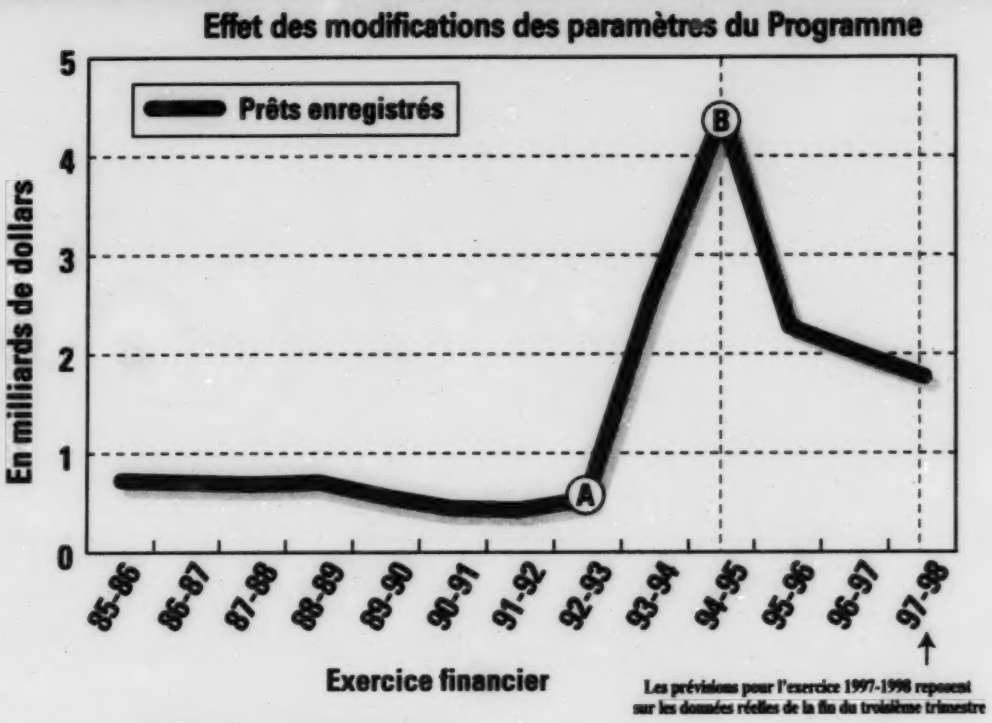
Jusqu'à maintenant, les observations touchant les années 1993-1995 illustrent la sensibilité du Programme aux changements. À cause de ce phénomène, le gouvernement peut difficilement prévoir ou planifier les activités du Programme. Cela tient à trois facteurs principaux.

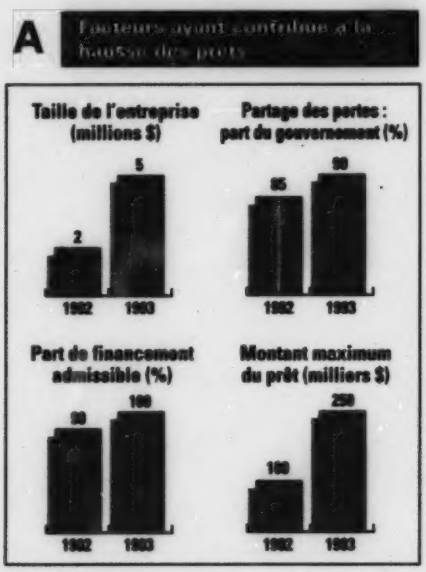
Premièrement, les soubresauts de l'économie et la conjoncture du marché peuvent avoir des contrecoups sur les petites entreprises et leurs créanciers, empêchant les premières de payer les intérêts de leurs prêts.

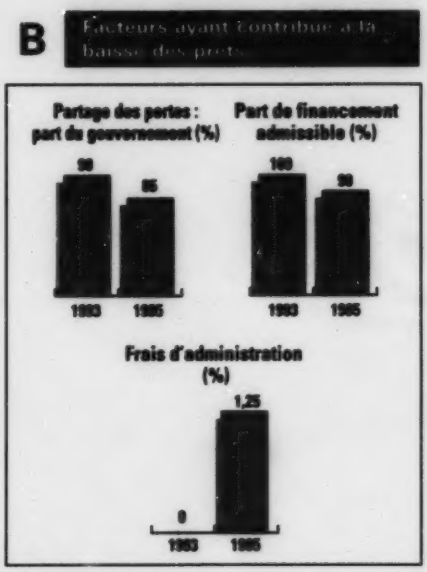
Deuxièmement, l'assise statistique du Programme est devenue instable, entre autres à cause des changements successifs apportés aux grands axes du Programme (comme le montant maximal des prêts et les droits) après 1993.

Et, troisièmement, l'énoncé des paramètres mis à part, le gouvernement assure la gestion du Programme par un intermédiaire, sauf en cas de non-remboursement. Ainsi, les institutions prêteuses gèrent le Programme selon leurs propres critères et pratiques de crédit.

Forte hausse des demandes de prets après les modifications de 1993 et declin apres celles de 1995







Source : Industrie Canada, 1998

Figure 4 Grande fluctuation mensuelle des réclamations

Source : Industrie Canada, 1998

De nos jours, elles ne sont tenues de fournir aucun renseignement sur les risques que présentent les prêts qu'elles octroient aux termes de la LPPE (comme tous les autres prêts). Qui plus est, les prêteurs ont une année complète pour communiquer au gouvernement leurs décisions à l'égard de ces prêts, et jusqu'à trois ans pour présenter une réclamation après défaut de remboursement, de sorte qu'il est difficile pour les administrateurs de connaître avec exactitude la situation du Programme à tel ou tel moment (voir la figure 5, au verso).

2.3 De 1995 à 1997

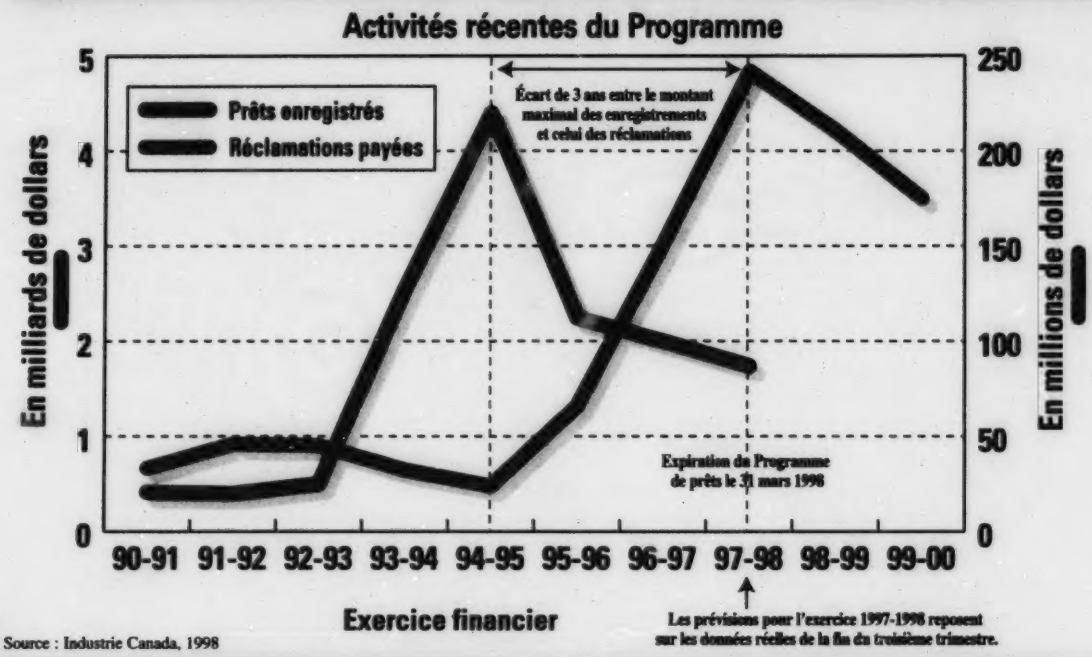
En 1995, l'ampleur du Programme de la LPPE avait augmenté de huit fois et demie en seulement deux ans. Cette croissance sans précédent, conjuguée à l'instabilité nouvelle, montre clairement qu'il faut repenser en profondeur systèmes et pratiques.

Mais le gouvernement en vient à la conclusion que, pour maintenir le Programme, il ne suffit pas de défaire les changements apportés en 1993.

Premièrement, l'assise financière du Programme doit être consolidée. Dans l'immédiat, cela signifie qu'il faut rétablir certaines restrictions raisonnables qui, depuis tant d'années, axent le Programme sur le groupe pour lequel il a été conçu : les petites entreprises (comme l'indique la figure 3). À long terme, cela veut dire s'attaquer à l'accroissement de prêts énorme octroyés entre 1993 et 1995.

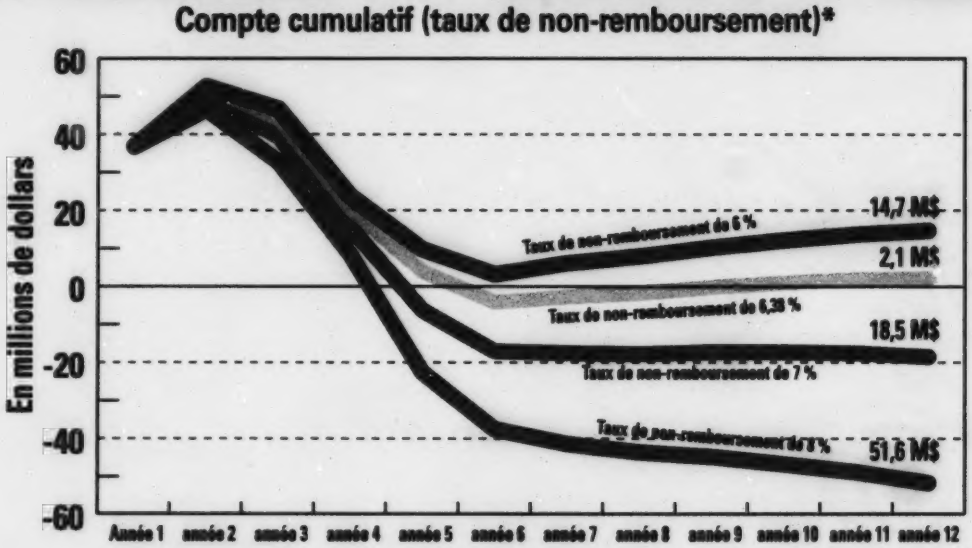
Deuxièmement, Industrie Canada reconnaît qu'en dépit des mesures correctives qui seront prises, le Programme de la LPPE ne sera

Figure 5 Hausse du paiement des réclamations 3 ans après la crête de prêts



Source : Industrie Canada, 1998

Figure 6 Forte influence des variations du taux de non-remboursement sur le recouvrement des couts

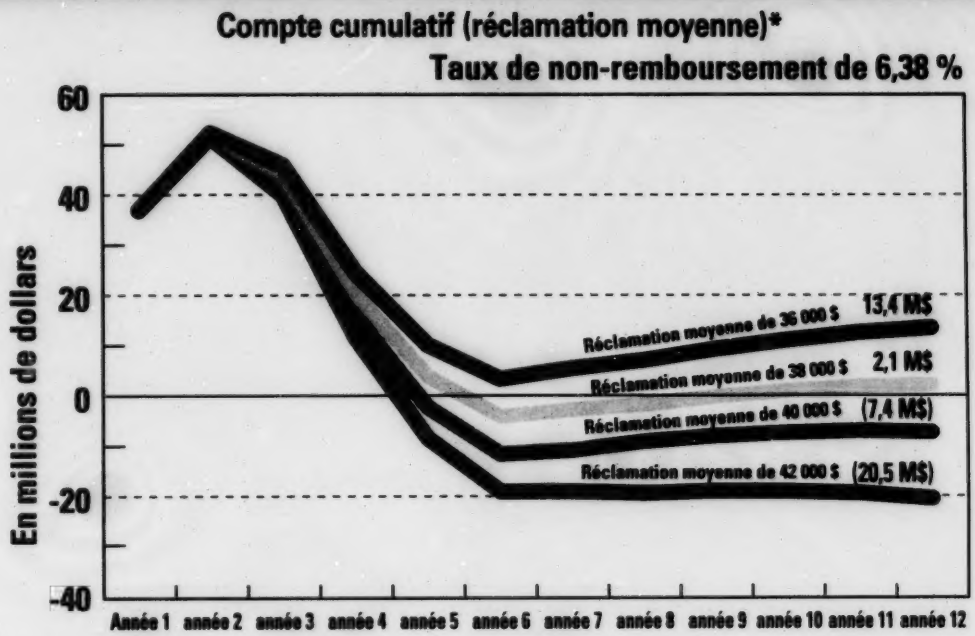


* Droits moins réclamations sur les 2 milliard $ de prêts octroyés l'année 1.

Nota : 1. Intérêt de 6,21 % sur l'excédent ou le déficit cumulatifs.
2. Les données ci-haut ne représentent pas les résultats réels d'un exercice particulier.
3. Les sommes de droite indiquent un surplus (ou un déficit) du compte théorique de la LPPE sur 12 ans.

Source : Industrie Canada, 1998

Figure 7 — Influence marquée des variations de la moyenne des réclamations sur le recouvrement des coûts



* Droits moins réclamations sur les 2 milliard $ de prêts octroyés l'année 1.

Nota : 1. Intérêt de 6,21 % sur l'excédent ou le déficit cumulatifs.
2. Les données ci-haut ne représentent pas les résultats réels d'un exercice particulier.
3. Les sommes de droite indiquent un surplus (ou un déficit) du compte théorique de la LPPE sur 12 ans.

Source : Industrie Canada, 1998

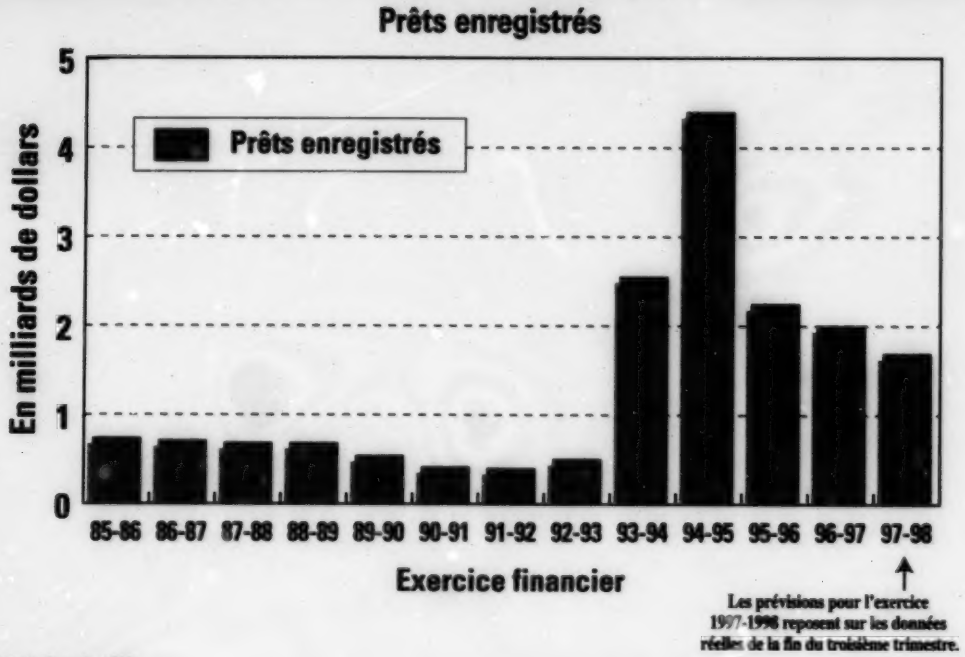
jamais plus ce qu'il était avant 1993. En conséquence, il faut remanier en profondeur le Programme ultérieur à 1995 de manière à pouvoir s'acquitter efficacement d'une charge de travail qui sans cesse ira croissant.

2.3.1 Recouvrement des coûts

Devant ces défis, Industrie Canada élabore une série de nouvelles orientations visant à recouvrer les coûts liés au Programme. Même s'il est manifeste que le Ministère ne peut récupérer les frais énormes rattachés aux réclamations concernant les prêts enregistrés entre 1993 et 1995, des mesures s'imposent pour assurer que les prêts futurs couvriront les frais liés aux réclamations (voir les figures 6 et 7).

En 1995, le Parlement impose de nouveaux frais d'administration annuels de 1,25 p. 100 sur les prêts consentis après le 31 mars. Le taux maximum d'intérêt que les prêteurs sont autorisés à imposer sur les prêts en vertu de la LPPE augmente au taux préférentiel plus 3 p. 100, ce qui leur permet de passer ces frais aux emprunteurs.

Figure 8 Valeur des prêts réduite de moitié par suite des modifications de 1995



Source : Industrie Canada, 1998

Après le 31 décembre 1995, le pourcentage des actifs admissibles qui peuvent être financés en vertu du Programme de la LPPE est réduit au niveau d'avant 1993, passant de 100 à 90 p. 100. Parallèlement, le partage des pertes sur prêts revient aux proportions antérieures à 1993, soit 85 p. 100 pour le gouvernement et 15 p. 100 pour les prêteurs.

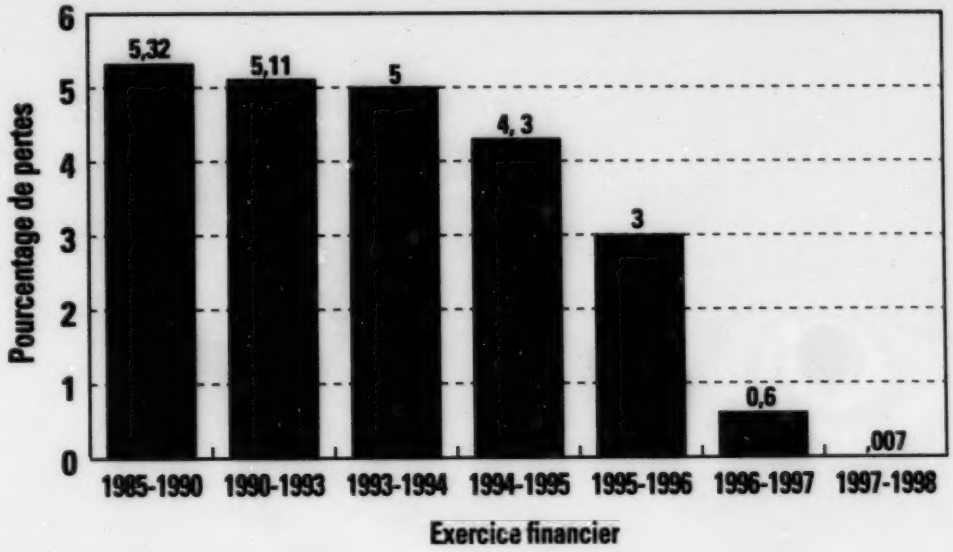
Suite à cela, les nouveaux paramètres réduisent la valeur totale des prêts de moitié : elle passe de 4,4 milliards de dollars en 1994-1995 à 2,2 milliards en 1995-1996. Depuis, elle oscille autour de 2 milliards par année (voir la figure 8).

2.3.2 Administration du Programme

Les administrateurs du Programme prennent une série de mesures additionnelles destinées à améliorer le fonctionnement du Programme. La réaffectation des ressources et le remaniement de certaines méthodes permettent de raccourcir de 90 à 30 jours le temps de traitement des réclamations pour pertes sur prêts. L'abrégement de ce délai permet ainsi de réduire sensiblement les frais d'intérêts imposés aux contribuables, sans que la qualité de la vérification en souffre. En 1996, les administrateurs élaborent à l'intention des prêteurs une série de lignes directrices qui font chuter radicalement le nombre de

Figure 9 : Écart de 3 à 5 ans entre le prêt et le non-remboursement

Taux historiques des pertes sur les prêts octroyés au cours d'un exercice donné



Source : Industrie Canada, 1998

demandes de renseignements courants adressées au Ministère, ce qui rehausse la productivité de façon remarquable.

Parallèlement, Industrie Canada cherche à mieux prévoir la portée des changements effectués au Programme sur les activités de crédit et sur les coûts afférents. Le Ministère s'emploie, entre autres, à recueillir plus de données auprès des prêteurs afin de mieux cerner les facteurs influant sur le Programme.

L'une des complications, cependant, est que les effets des changements apportés au Programme mettent parfois des années avant de se faire sentir. Comme les prêts peuvent avoir un terme de cinq, ou même de dix ans, et qu'un délai de trois ans est prévu pour la présentation des réclamations après défaut de remboursement, il peut s'écouler beaucoup de temps entre la cause et l'effet (voir la figure 9).

Ainsi donc, la modification récente la plus importante — l'adoption du recouvrement des coûts — provoque chez prêteurs et emprunteurs des changements de comportement qui ne se manifesteront que maintenant. De même, le coût des mesures de recouvrement aura forcément un effet sur la prévalence des réclamations pour pertes sur prêts, mais il faudra peut-être deux ans ou plus pour en observer l'apparition.

En résumé, il faudra encore un certain temps pour que les administrateurs de la LPPE puissent évaluer pleinement la portée des changements de 1995 sur le comportement des utilisateurs et de là, sur les réclamations. Entretemps, cependant, le Ministère effectue un examen exhaustif du Programme.

Partie 3 – Rapport du vérificateur général

3.1 Aperçu

Le rapport que le vérificateur général a déposé en décembre 1997 devant le Parlement contient des observations et des recommandations sur les cinq points généraux suivants :

- les objectifs du Programme et l'évaluation des résultats,
- l'objectif du recouvrement intégral des coûts,
- la surveillance et la prévision,
- la prestation du Programme,
- la reddition de compte au Parlement.

Industrie Canada reconnaît la valeur de ces recommandations, dont la mise en oeuvre est déjà en bonne voie, dans bien des cas. Celles qui ne l'ont pas encore été font partie de l'examen exhaustif de la LPPE (voir la partie 4).

Voyons maintenant en détail chacun de ces cinq points.

3.2 Objectifs du Programme et évaluation des résultats

3.2.1 Objectifs

Le vérificateur général a recommandé qu'Industrie Canada définisse clairement les résultats escomptés pour la LPPE et obtienne une information pertinente sur les résultats du Programme.

Le Ministère est d'avis que l'objectif du Programme a toujours été clair : accroître l'accessibilité des prêts pour l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'amélioration des petites entreprises. Tel est l'objectif qu'a énoncé le Parlement et pour lequel le Programme a été conçu. Si l'on venait à fixer de nouveaux objectifs, il faudrait modifier en conséquence la nature et l'administration du Programme.

3.2.2 Évaluation

Industrie Canada connaît la nécessité de surveiller constamment le rendement du Programme de la LPPE. À cette fin le Ministère a commandé une série d'études portant sur l'efficience (voir l'annexe, partie I). De plus, pour aplanir les difficultés qui, comme on le sait, surgissent chaque fois que le Programme subit des changements, l'administration a entrepris d'élaborer un modèle prévisionnel plus fiable.

Par exemple, le récent passage du Programme au recouvrement des coûts a fait ressortir la nécessité d'améliorer l'information. Ce n'est que s'ils ont en main tous les faits que les Canadiens pourront bien peser les avantages du Programme et les coûts que pourrait entraîner le non-remboursement des prêts consentis en vertu de la LPPE.

Le Ministère abonde donc dans le sens du vérificateur général au sujet de la nécessité d'un cadre d'évaluation du rendement plus rigoureux. Il élaborera un tel cadre, de concert avec les intervenants, au cours du prochain examen exhaustif.

3.2.3 Création d'emplois

Le vérificateur général a recommandé que le Ministère présente de l'information sur la création d'emplois qui corresponde aux résultats réels attribuables au Programme.

L'intérêt suscité par la création d'emplois est compréhensible. L'investissement dans les pe-tites entreprises et la création d'emplois vont en effet de pair. Au cours des vingt dernières années, les petites et moyennes entreprises (PME) ont créé la majorité des emplois au Canada[9]. Cependant, comme le montre une étude récente de la FCEI[10], la difficulté d'obtenir un niveau de crédit suffisant entrave toujours la croissance des petites entreprises. Plus la LPPE améliore l'accès au financement, plus les PME sont en mesure de créer des emplois. La question est de savoir combien il s'en crée.

D'après les données figurant dans les rapports annuels sur la LPPE, chaque million de dollars prêtés suscite l'équivalent de 37 emplois nouveaux, soit 2,4 emplois par prêt[11]. Ce chiffre est tiré directement des estimations fournies par les emprunteurs sur leurs demandes de prêt.

Renvoyant à l'une des études commandées par Industrie Canada, le vérificateur général a cependant estimé que la réalité se rapprochait davantage de sept emplois par million de dollars prêtés[12]. Ce dernier chiffre a été obtenu en prenant l'estimation la plus prudente (11,2 emplois par million de dollars prêtés), faite à partir de la première année de l'étude économétrique de 1994 quant aux emplois créés sur cinq ans, et en la réduisant de 40 p. 100 (suivant l'hypothèse que 40 p. 100 des prêts auraient pu être octroyés sans la LPPE). La même étude, toutefois, contient une estimation à long terme qui se rapproche de 19 emplois créés par million de dollars prêtés, et un deuxième scénario qui aurait généré un nombre de nouveaux emplois sept fois supérieur au cas de base.

Vu les variations entre les estimations des emprunteurs et les résultats du modèle, le Ministère a commandé en 1996 une enquête de rappel auprès de plus de 700 emprunteurs[13] pour connaître la situation réelle quant à la création d'emplois dans leur entreprise et autres questions. D'après les résultats obtenus, les propres estimations initiales des emprunteurs quant au nombre d'emplois créés étaient très prudentes. L'enquête a montré qu'ils avaient effectivement fait état de 3,9 emplois créés par prêt, soit près de 59 emplois par million de dollars prêtés. En prenant l'hypothèse d'une diminution de 40 p. 100, avancée par le vérificateur général, le nombre d'emplois créés avoisinerait quand même 36 par million de dollars prêtés.

3.3 Objectif du recouvrement intégral des coûts

Dans son rapport, le vérificateur général mentionne que l'objectif du Programme de la LPPE, soit de faciliter aux petites entreprises l'accès au financement, est peut-être incompatible avec le recouvrement intégral des coûts. Aussi exhorte-t-il à une analyse minutieuse de ces objectifs.

---

9. Statistique Canada, *Enquête sur l'emploi, la rémunération et les heures de travail*, janvier 1998.
10. Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, *Credit Where Credit is Due: Results of CFIB Survey on Credit Conditions in the Small- and Medium-sized Business Sector*, janvier 1998, p. 4.
11. Industrie Canada, *Loi sur les prêts aux petites entreprises : Rapport annuel des activités pour la période de 12 mois se terminant le 31 mars 1997*, février 1998.
12. Informetrica, *SBLA – Economic Impacts*, 1994.
13. Equinox Management Consultants Ltd., *Impacts of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program*, décembre 1996.
14. Comité de travail sur la petite entreprise, *Franchir les obstacles*, novembre 1994.

Il existe des obstacles bien réels à l'obtention de petits prêts par les entreprises[14], mais le problème se situe au niveau de l'accès, et non du prix à payer. Même s'il y a des limites à ce que les entreprises solvables sont disposées à payer pour des prêts, 78 000 d'entre elles ont fait appel à la LPPE pour obtenir du financement depuis que le prix a été majoré en 1995. Voilà pourquoi Industrie Canada estime que la réalisation de l'objectif du recouvrement des coûts en 10 ans peut se faire en même temps que l'amélioration de l'accès au capital. Cependant, Industrie Canada continuera de surveiller étroitement l'évolution du Programme pour s'assurer qu'il atteint bien ces objectifs.

3.4 Surveillance et prévision

Le vérificateur général a formulé deux recommandations à cet égard :

- Le Ministère devrait suivre de près l'évolution du rendement de son portefeuille de garanties afin de déceler tout nouvel élément conjoncturel qui soit susceptible d'empêcher la réalisation de l'objectif financier du recouvrement intégral des coûts.
- Industrie Canada devrait poursuivre l'élaboration de systèmes et pratiques permettant de prévoir le rendement futur du Programme.

Le Ministère est tout à fait d'accord avec ces observations et, en réalité, il a tout mis en œuvre pour établir des prévisions exactes et administrer le Programme de manière à en limiter les coûts et à en optimiser les avantages. Certains paramètres propres au Programme rendent les prévisions difficiles aussitôt après un changement en profondeur.

Tout d'abord, on note des écarts importants entre la rentrée des recettes et le paiement des réclamations (les recettes liées aux prêts de 1993-1995 précèdent généralement de trois ans les dépenses). Cela veut dire que la crête des recettes a tendance à ne pas coïncider avec celle des réclamations pour une année donnée, mais que l'équilibre devrait se rétablir, grosso modo, sur 10 ans (voir la figure 10).

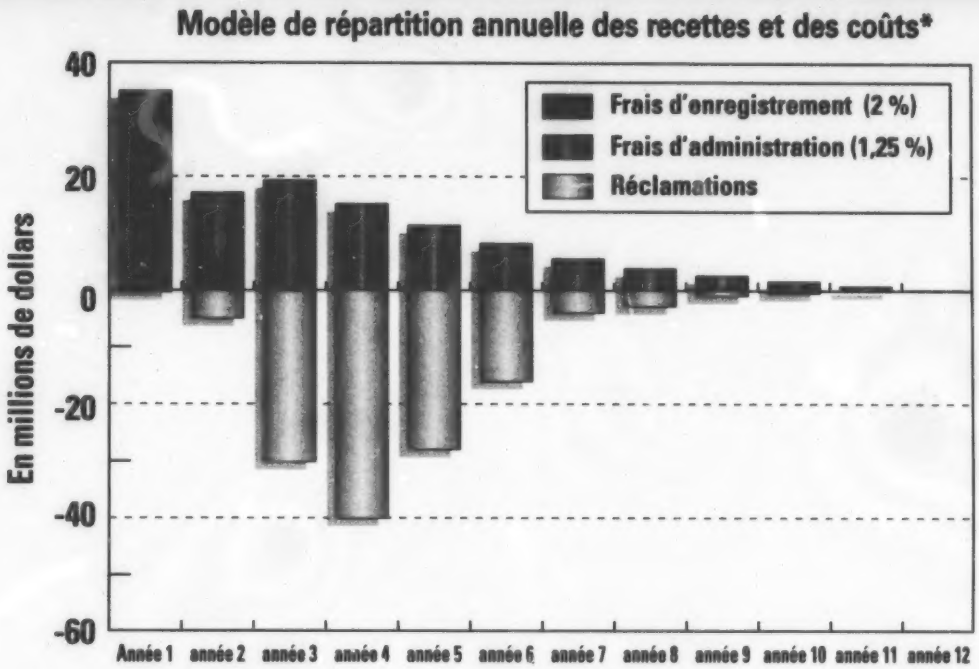
Ensuite, le décalage entre deux étapes d'un processus ne poserait aucun problème si sa durée était toujours la même, et donc prévisible. Ce n'est toutefois pas le cas des prêts consentis en vertu de la LPPE, pour lesquels le décalage entre la rentrée des recettes et le paiement des réclamations pour pertes peut varier de 18 mois à 13 ans.

Bref, la nature même du Programme de la LPPE, conjuguée à la succession rapide des changements radicaux apportés aux paramètres, a déstabilisé l'assise statistique servant à établir les prévisions qui permettent de prévoir avec exactitude l'incidence des changements sur le comportement des bénéficiaires du Programme.

Le Programme est conçu de manière à souffrir une certaine instabilité. D'une part, il regroupe les risques de pertes sur prêts de toutes les régions du Canada et de tous les secteurs de l'économie, et cela, sur de longues périodes. D'autre part, l'État et les prêteurs privés partagent ces risques et, depuis 1995, les emprunteurs aussi, par les frais d'administration annuels qui leur sont imposés.

Grâce aux modifications apportées en 1995 sur le plan législatif et sur celui du fonctionnement, Industrie Canada était plus en mesure de suivre les progrès des prêts ultérieurs à avril, cette année-là. Le Ministère ne s'en souciait pas moins de veiller à ce qu'on parvienne graduellement à recouvrer les pertes sur les prêts octroyés depuis (voir la figure 11, à la page 22).

Figure 10 Décalage des réclamations et des revenus



* Fondé sur les 2 milliards $ de prêts octroyés l'année 1 et un taux de non-remboursement de 6,38 %.
Nota : 1. Fondé sur une période de remboursement de 10 ans, plus délai moyen de réception et de paiement des réclamations.
2. Les données du présent tableau ne représentent pas les résultats réels d'un exercice particulier.

Source : Industrie Canada, 1998

C'est pourquoi Industrie Canada a commandé en 1996 une étude visant à fiabiliser le modèle prévisionnel Goss Gilroy de 1994[15]. Les auteurs de l'étude[16], qui ont scruté les réclamations des dernières années et d'autres facteurs économiques, ont conclu qu'à moins de nouvelles données, il serait impossible d'améliorer le modèle existant pour prévoir de façon fiable la tendance en matière de réclamations (voir la figure 12, à la page 23).

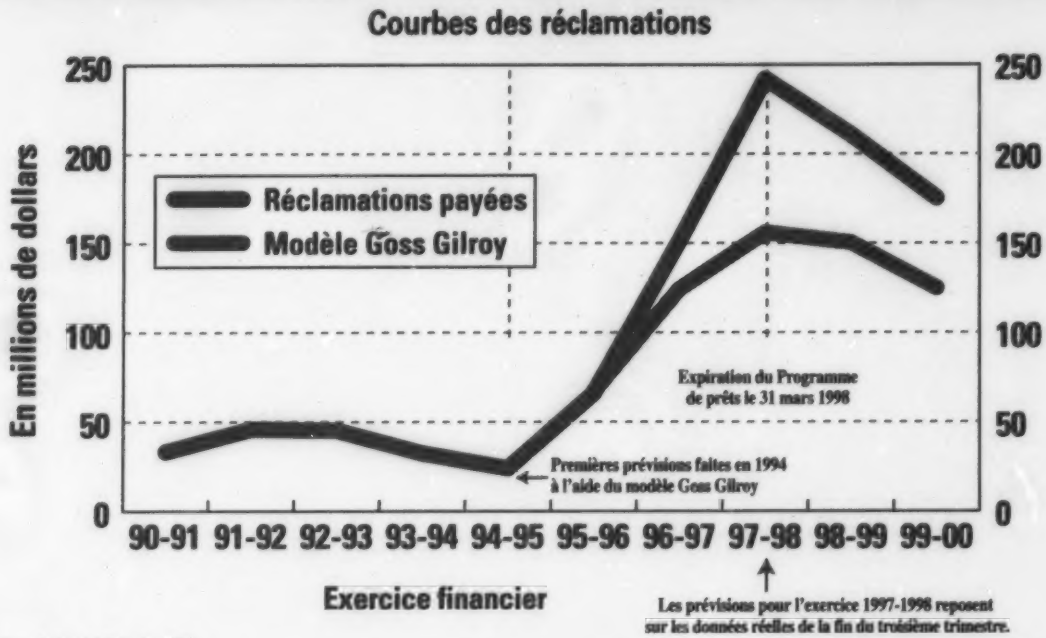
De plus, les effets des prêts consentis entre 1993 et 1995 se font encore sentir avec force. À preuve, les réclamations pour pertes sur les prêts de cette période ont quintuplé avant qu'on assortisse le Programme de l'objectif du recouvrement des coûts.

3.4.1 Budget des dépenses supplémentaire

Les changements de fond apportés au Programme de la LPPE en 1993 l'ont rendu plus attrayant à la fois pour les prêteurs et les emprunteurs. Par suite de l'augmentation du nombre de sociétés emprunteuses et d'institutions financières participantes ainsi que du montant des prêts consentis en vertu de la LPPE, la valeur de ceux-ci monte en flèche,

15. Goss Gilroy, *Study and Forecast of Claims Activity Under the Small Business Loans Act*, 1994.
16. A. Riding, G. Haines et R. Thomas, *Estimation of Models for Forecasting SBLA Defaults*, mars 1997.

Figure 11 Manque de fiabilité du modèle prévisionnel par rapport aux réclamations réelles



Source : Industrie Canada, 1998

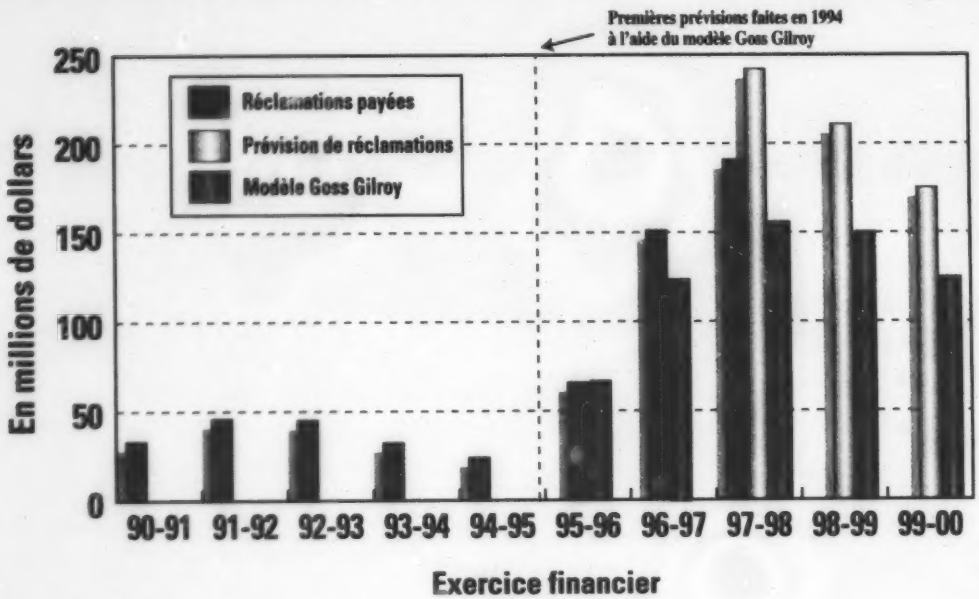
passant de 500 millions de dollars par année à 2,5 milliards en 1993-1994, puis à 4,4 milliards en 1994-1995.

L'effet le plus marquant des modifications de 1993 a été au niveau de la valeur et de la tendance des réclamations pour pertes sur prêts, qui s'est fait sentir deux ans après et encore maintenant. Bien entendu, les défauts de remboursement ont été sensiblement plus nombreux en raison même du volume important de prêts octroyés pendant les années 1993-1995. Et, le montant moyen des prêts étant plus élevé, celui des réclamations a également atteint des sommets sans précédent. Les gestionnaires du Programme ont alors noté une instabilité et une imprévisibilité nouvelles dans la tendance des réclamations portant sur les prêts enregistrés durant cette période.

Non seulement ces facteurs entravent-ils notre capacité de prévoir le coût des réclamations, mais ils ont également contribué en 1997-1998 à un dépassement des prévisions de réclamations. Voilà pourquoi Industrie Canada et les organismes régionaux porteront au cours des prochaines semaines un poste législatif au Budget des dépenses supplémentaire de cette année. Ce crédit de 90,2 millions de dollars, qui s'ajoutera aux 151,6 millions du Budget des dépenses principal de 1997-1998, servira à payer les réclamations qui devraient atteindre 241,8 millions de dollars pour ce dernier exercice (voir la figure 13, à la page 24).

Figure 12 — Crête des réclamations payées plus élevée que prévu

Réclamations payées et prévision modifiée à l'aide du modèle Goss Gilroy



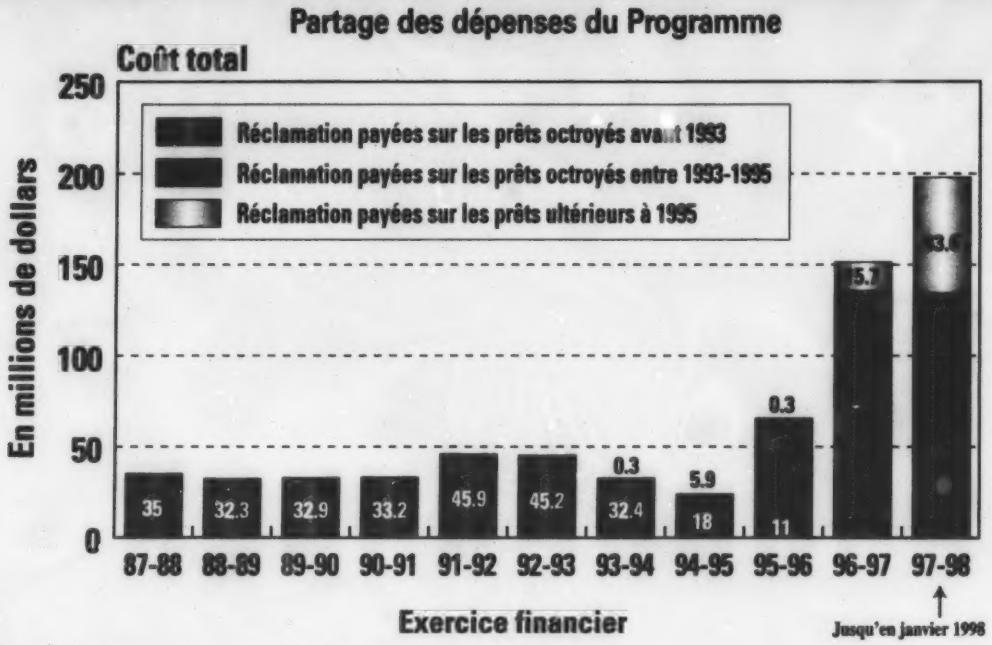
Source : Industrie Canada, 1998

3.4.2 Recettes

L'impact du niveau des affaires de 1993-1995 se fera sentir pendant un bon moment encore. Le coût des réclamations correspondant à cette période continuera de se refléter dans les présentations relatives au budget des dépenses du Ministère pour quelques années à venir, en dépit des changements structurels apportés en 1995 à la LPPE. Il importe toutefois de noter que le Programme procure des recettes considérables qui devraient permettre graduellement sur 10 ans de recouvrer les coûts des réclamations correspondant aux prêts ultérieurs à 1995. En réalité, on s'attend que les recettes provenant des droits d'enregistrement et des frais d'administration du Programme de la LPPE, combinées aux montants recouvrés des vieilles créances, devraient atteindre 69,5 millions de dollars en 1997-1998. Compte tenu des recettes de 1997-1998, le coût net estimatif des réclamations devrait avoisiner les 172,3 millions de dollars en 1997-1998. Une bonne partie de ce coût correspond à des prêts qui ont été consentis durant la période antérieure à l'adoption des mesures de recouvrement des coûts.

Les recettes provenant des droits rattachés aux prêts consentis en vertu de la LPPE étant versées directement au Trésor, elles figurent dans les rapports séparément des coûts du Programme, tels les paiements législatifs aux termes de la LPPE, qui reflètent les coûts bruts des réclamations. Ces paiements

Figure 13 Le plus gros des dépenses récentes relatives aux réclamations attribuable aux prêts consentis entre 1993 et 1995



Source : Industrie Canada, 1998

constituent des crédits législatifs et figurent dans les Budgets des dépenses principal et supplémentaire à titre de poste d'information ne montrant pas les recettes connexes compensatoires.

3.5 Prestation du Programme

En ce qui touche la prestation du Programme, le vérificateur soulève trois points principaux :

- le principe de prudence et de diligence,
- la subdivision des projets,
- le montant d'intérêt versé aux prêteurs.

3.5.1 Le principe de prudence et de diligence

Le Ministère reconnaît qu'il importe de veiller à ce que les prêteurs mettent autant de soin à évaluer la solvabilité de leurs clients au titre de la LPPE que celle de tout autre emprunteur. En fait, l'ensemble du processus – de l'octroi des prêts à la préparation et au traitement des réclamations en passant par leur administration – doit viser à sauvegarder l'intérêt public, dans le respect de la Loi et de son règlement d'application.

À cette fin, Industrie Canada a déjà donné passablement de directives aux prêteurs. En 1995, le Ministère a élaboré les *Lignes*

directrices à l'intention des prêteurs, document complet destiné expressément à guider les établissements financiers qui prêtaient aux termes de la LPPE. De plus, dès que surgit un problème touchant l'administration diligente du Programme, il s'empresse de publier des *Avis aux prêteurs.*

L'examen exhaustif du Programme, prévu pour cette année, étudiera soigneusement ce qui peut être fait pour améliorer la conformité aux dispositions de la Loi et de son règlement d'application.

3.5.2 Subdivision de projets

Certaines sociétés forment plusieurs entités étroitement apparentées qui présentent toutes une demande d'emprunt aux termes de la LPPE. Si leur stratagème n'est pas découvert, un même emprunteur peut ainsi obtenir des prêts dépassant le montant maximal (de 250 000 $) autorisé par la Loi.

Outre le fait qu'elle viole l'esprit et l'objet explicites du Programme, la subdivision de projets prive d'autres petites entreprises valables d'un financement qui peut leur être essentiel.

Tout comme le vérificateur général, Industrie Canada se préoccupe de cette question depuis un certain temps. En mai 1996, il a publié un *Avis aux prêteurs* les prévenant que les réclamations concernant les prêts consentis dans ces circonstances ne leur seraient pas payées. À l'occasion de l'examen exhaustif qu'il prévoit effectuer, le Ministère, après consultation des intervenants, cherchera des solutions et présentera diverses options pour améliorer les choses.

3.5.3 Montant d'intérêt versé aux prêteurs

Le vérificateur général s'est dit soucieux du montant d'intérêt qui est versé sur les réclamations des prêteurs et il a recommandé que des mesures soient prises pour le réduire.

Les frais d'intérêts tiennent principalement au délai que le Parlement a prévu dans la Loi pour la présentation des réclamations des prêteurs pour pertes sur prêts. Ces frais sont aussi fonction, mais dans une moindre mesure, du temps qu'il faut au Ministère pour vérifier ces réclamations avec minutie.

Le Ministère s'étant engagé à réduire le coût global du Programme de la LPPE, la question des paiements d'intérêts a été maintes fois scrutée. Avant 1993, le Ministère payait une partie des réclamations une fois que les prêteurs avaient réalisé partiellement ou intégralement les sûretés données en nantissement contre les prêts. Ils avaient 19 mois pour présenter les réclamations et ils pouvaient faire proroger le délai indéfiniment; mais pendant ce temps, les intérêts couraient et Industrie Canada devait les payer, en plus de la part revenant à l'État sur la perte estimée au terme de la vérification. S'il restait une partie de la sûreté en attente, le Ministère s'employait avec les prêteurs à la réaliser, ce qui occasionnait d'importants frais administratifs généraux supplémentaires.

En 1993, dans une vaste tentative pour réduire les frais administratifs généraux du Programme, la Loi fut modifiée de manière à conférer aux prêteurs la responsabilité de réaliser les sûretés données contre leurs prêts. On leur a cependant accordé 36 mois pour le faire. Durant les 12 premiers mois, l'État payait intégralement les intérêts courus sur les

prêts non remboursés, mais il n'en assumait que la moitié pour les 24 mois restants. Ces modalités sont encore en vigueur. L'expérience montre cependant que la plupart des réclamations parviennent au Ministère dans les huit premiers mois suivant le terme des prêts. Par le passé, il fallait jusqu'à 90 jours à Industrie Canada pour vérifier et régler les réclamations.

Depuis les changements de 1993, le Ministère a pris d'autres mesures pour limiter le montant d'intérêts payé à l'égard des réclamations pour pertes sur prêts. Première mesure importante, Industrie Canada a alloué des ressources supplémentaires au traitement rapide de l'arrérage considérable des réclamations, il a complètement repensé ses systèmes, pratiques et méthodes administratives et réaffecté ses ressources de manière à réduire le temps requis pour la vérification des réclamations. Ces changements ont déjà permis de doubler la productivité à ce chapitre. Tout cela a eu pour effet de ramener à 30 jours le délai de traitement des réclamations, ce qui vaudra aux contribuables, en trois ans, des économies de 46 millions de dollars au titre des frais d'intérêts.

La question des frais d'intérêts sera de nouveau scrutée dans le cadre de l'examen exhaustif du Programme, qui devrait recommander les changements indiqués.

3.6 Reddition de compte au Parlement

Le vérificateur général mentionne qu'Industrie Canada devrait veiller à ce que les parlementaires disposent de l'information dont ils ont besoin pour évaluer dans quelle mesure le Programme de la LPPE est géré avec efficience et atteint ses objectifs.

Au sujet de la création d'emplois, le vérificateur général a notamment souligné la nécessité de présenter des chiffres qui soient vraiment attribuables au Programme. Cette question est examinée en détail à la section 3.2.3.

Le Ministère convient que l'évolution du Programme, ces dernières années, notamment le passage au recouvrement des coûts, appelle un cadre d'évaluation du rendement nouveau et plus complet. À cet égard, il salue les recommandations du vérificateur général, qui arrivent à point nommé. En fait, on est à mettre en œuvre un plan pour régler cette question et diverses autres. Industrie Canada a arrêté un plan détaillé pour l'examen exhaustif du Programme de la LPPE qui doit se faire en 1998 (voir la partie 4).

Cet examen, qui sera mené en consultant les intervenants, vise à élaborer un cadre d'évaluation du rendement permettant à tout le moins de mesurer les recettes du Programme et les réclamations pour pertes sur prêts. De plus, ce cadre pourrait fournir des données sur la création d'emplois et sur les recettes, le taux de défaut de remboursement et les réclamations, données qui seraient ventilées selon divers critères (secteurs, types de prêts, etc.).

Le Ministère est conscient qu'en demandant davantage de données détaillées, il alourdirait le fardeau des prêteurs et des petites et moyennes entreprises emprunteuses. Dans sa nouvelle approche, il tentera de trouver un moyen terme incitant les emprunteurs à se prévaloir malgré tout du Programme.

Partie 4 – Examen exhaustif du Programme de la LPPE

La période de prêt actuelle doit prendre fin le 31 mars 1998. Elle pourrait toutefois être prorogée d'une année, s'il en est décidé ainsi à la suite de l'étude du projet de loi C-21, dont est actuellement saisie la Chambre des communes. En déposant ce projet le 20 novembre 1997, le ministre de l'Industrie a annoncé que le Ministère allait scruter le Programme de prêts aux petites entreprises à la lumière des conclusions et recommandations du vérificateur général.

Comme l'a déclaré le Ministre, cet examen, qui sera mené en consultant les intervenants, visera à assurer que, s'il est maintenu, le Programme :

- continuera de répondre aux besoins de la petite entreprise,
- s'autofinancera,
- aura un cadre redditionnel satisfaisant.

Le Ministère a déjà entrepris de consulter les bénéficiaires du Programme et diverses études sont en cours. Dans le plan de l'examen exhaustif, il est prévu de scruter un certain nombre de questions, dont celles soulevées par le vérificateur général. Voici les points qui seront examinés :

1. **Désignation de prêteur :** Toutes les institutions financières canadiennes, y compris les banques à charte, les sociétés de fiducie et les coopératives de crédit, qui sont membres de l'Association canadienne des paiements reçoivent automatiquement la désignation de prêteur en vertu de la LPPE. Un certain nombre de sociétés de financement reposant sur l'actif sont désignées comme prêteuses, mais pas pour ce qui est de leurs activités de location-financement. On a présenté des propositions visant à inclure des établissements mixtes, comme les Bureaux d'aide au développement des collectivités et les Sociétés de financement des Autochtones, comme prêteurs désignés. On a également proposé d'élargir la LPPE aux prêts destinés aux entreprises autochtones. À l'occasion de l'examen exhaustif, on étudiera la possibilité d'élargir la notion de la désignation de prêteur et l'opportunité d'habiliter le Ministre à abolir cette désignation.
2. **Examen de la réglementation :** L'examen de la réglementation serait l'occasion de déterminer s'il est préférable d'arrêter dans la Loi ou dans le Règlement les paramètres particuliers du Programme. Depuis nombre d'années, le Règlement a été modifié par bribes et l'examen devrait servir à le revoir, à le rationaliser et à le refondre dans la foulée de la politique gouvernementale sur l'usage d'un langage clair et simple.
3. **Application du Programme au secteur du bénévolat :** *Bâtir notre avenir ensemble* contenait l'engagement de revoir les programmes fédéraux destinés à la petite entreprise dans le but de les étendre au secteur du bénévolat, reconnaissant de ce fait que ces organisations font également partie intégrante de l'économie et du marché du travail. L'application de la LPPE à ce secteur, qui entraînerait pour le Programme un important changement d'orientation, sera à l'ordre du jour des consultations auprès des intervenants.

4. **Conformité des emprunteurs :** Un problème de taille relevé par le vérificateur général et par d'autres personnes est l'absence de dispositions propres à empêcher un groupe d'entités apparentées d'obtenir des prêts multiples dépassant le montant maximal autorisé par la Loi. En outre, l'exactitude et la légitimité de l'information fournie par les emprunteurs au sujet de la taille des entreprises, de leurs activités commerciales et du type d'actifs visés par le financement continuent d'être un motif de préoccupation. À l'occasion de l'examen exhaustif, on examinera l'ampleur du problème, et l'on y apportera les solutions qui s'imposent.

5. **Élargissement de la LPPE à la location-acquisition :** La location-acquisition est devenue un type de financement de plus en plus important pour les petites entreprises, et il est difficile de définir la distinction qui existe entre une location-acquisition et le type de prêts à terme que la LPPE garantit. L'industrie de la location-financement a demandé que la location-acquisition devienne admissible aux garanties de la LPPE afin d'avoir les mêmes chances que les autres établissements de prêt. Deux options ont été proposées pour inclure les locations-acquisitions dans la LPPE — l'intégration par une modification de la loi actuelle ou l'adoption d'une loi distincte sur la location-acquisition. À l'occasion de l'examen exhaustif, on examinera s'il est opportun d'opérer ce changement et, le cas échéant, on arrêtera les dispositions réglementaires, législatives et comptables qui s'imposent.

6. **Élargissement de la LPPE au fonds de roulement :** Des premières consultations se dégage un consensus autour du fait qu'il existe des lacunes au chapitre du fonds de roulement dans le financement consenti aux petites entreprises et que les besoins en fonds de roulement augmentent au même rythme que les besoins en financement d'immobilisations. Comme la LPPE s'est concentrée sur ces derniers besoins, le Programme ne convient pas du tout au financement des entreprises axées sur le savoir dans la mesure où, habituellement, les immobilisations sont absentes, et ces entreprises ont davantage besoin de fonds de roulement. On a proposé que la LPPE soit étendue au financement du fonds de roulement ou qu'un programme distinct soit établi afin de garantir des prêts destinés au fonds de roulement qui soient fondés sur des paramètres tout à fait différents de ceux du Programme actuel de la LPPE. À l'occasion de l'examen exhaustif, on se penchera sur les coûts et les avantages d'offrir des prêts garantis de type LPPE au fonds de roulement et sur le meilleur moyen d'y arriver.

7. **Amélioration des prêts de démarrage :** Grâce aux prêts de démarrage accordés en vertu de la LPPE, les entreprises naissantes ont toujours obtenu un pourcentage élevé des nouveaux prêts (39 p. 100 en 1996-1997), conformément au mandat premier du Programme. Ce sont elles qui créent et abritent la majorité des nouveaux emplois parmi les petites entreprises. On a proposé que les dispositions concernant les prêts accordés en vertu de la LPPE pour les démarrages d'entreprise soient améliorées davantage, particulièrement pour ce qui est des micro-prêts consentis aux entreprises à domicile. Les programmes d'autres pays, ceux des États-Unis et du Royaume-Uni en particulier, favorisent tout particulièrement les jeunes entreprises en offrant des modalités plus

attrayantes aux prêteurs pour les petits prêts consentis à de nouvelles entreprises. Dans le cadre de l'examen exhaustif, on analysera les coûts-avantages qu'il y aurait à élargir l'accès aux prêts LPPE à un plus grand nombre de jeunes entreprises.

8. **Prêts aux Autochtones :** On a présenté des propositions visant à étendre l'application de la LPPE au crédit destiné aux entreprises autochtones situées dans les réserves. La loi actuelle a pour effet possible de limiter les prêts à celles qui sont situées hors des réserves. Elle prescrit en outre aux prêteurs d'exiger des sûretés. Cependant, aux termes de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens,* les non-Indiens peuvent réaliser une sûreté uniquement à l'égard de biens situés dans une réserve et appartenant à une entreprise constituée, mais non à un individu, ce qui les empêche de satisfaire aux exigences de la LPPE quant à l'obtention de sûretés, à moins de prêter à des entreprises constituées. L'examen exhaustif, parallèlement à d'autres initiatives, visera à déterminer les moyens de résoudre cette difficulté.

9. **Montant maximum des prêts :** Le montant maximum des prêts est passé de 100 000 $ à 250 000 $ au cours des révisions de 1993. Cette situation a rendu, aux yeux des prêteurs, les prêts plus élevés consentis en vertu de la LPPE plus attrayants que les moins élevés en raison des coûts relatifs supérieurs que suppose l'octroi de petits prêts. On a décrié le fait que la hausse du montant maximum des prêts encourageait les prêteurs à enregistrer ces prêts plus élevés dans le cadre de la LPPE même s'ils auraient probablement pu consentir les prêts de la façon classique, ce qui diminue l'incrémentalité du Programme. Dans le cadre de son examen exhaustif, Industrie Canada effectue une analyse des coûts-avantages de divers montants maximums pour les prêts et consulte les intervenants sur les solutions optimales à cette question.

10. **Paiement provisoire des réclamations :** Les prêteurs ont jusqu'à trois ans, en vertu de la LPPE, pour présenter des réclamations à l'égard des prêts non remboursés. Pendant cette période, le gouvernement verse au prêteur des intérêts qui équivalent au taux auquel le prêt a été consenti pour la première année, et à la moitié de ce taux pour les deux années suivantes. Le vérificateur général a fait remarquer que les prêteurs présentent leur réclamation en moyenne 260 jours après le défaut de remboursement et qu'en 1996-1997 Industrie Canada prenait en moyenne 76 jours (délai maintenant réduit à 30 jours) pour traiter les demandes. Ainsi les contribuables étaient exposés à des coûts d'intérêts élevés sur les prêts non remboursés. Le vérificateur général et d'autres personnes ont laissé entendre que les frais d'intérêts accumulés avant et après la présentation des réclamations pourraient être réduits en versant un paiement provisoire sur celles-ci, puis en réglant le solde au terme d'une vérification complète. Jusqu'ici, cette question a été maintes fois examinée et elle sera reprise à l'occasion de l'examen exhaustif, à la lumière de la situation actuelle.

11. **Structure de la limite maximale des prêts :** En vertu de la LPPE, la limite maximale cumulative prévue pour les prêts en vertu du Programme a été calculée à partir d'un montant brut comprenant tous les prêts consentis durant une période de prêt, sans déduction des remboursements de prêts. Une autre façon de calculer la

limite serait d'établir le montant net après déduction de ces remboursements et des prêts en défaut de remboursement. À l'occasion de l'examen exhaustif, on examinera en quoi il serait avantageux de modifier la méthode de calcul actuelle.

12. **Obligation de fournir des données :** Il a été affirmé que les prêteurs pourraient être tenus de fournir davantage de données pour qu'Industrie Canada puisse suivre le rendement du portefeuille des prêts garantis en vertu de la LPPE et veiller à ce que les prêteurs respectent le principe de prudence et de diligence dans l'évaluation des risques ainsi que la Loi et le Règlement. Le vérificateur général a recommandé qu'une information plus complète soit fournie aux parlementaires sur les résultats du Programme. Le gouvernement doit toutefois être conscient de la paperasserie qu'il impose aux prêteurs et aux petites entreprises en demandant ces données et informations supplémentaires, alors même qu'il s'est engagé à réduire la paperasserie. Au cours de son examen, Industrie Canada discutera avec les intervenants des moyens les meilleurs pour régler cette question.

13. **Cadre d'évaluation du rendement :** Pour suivre de près le rendement du Programme de la LPPE, Industrie Canada devra concevoir un cadre d'évaluation. Un tel cadre s'impose pour évaluer dans quelle mesure le Programme est géré avec efficacité et atteint ses objectifs et pour régler certaines questions ayant trait à la présentation et à la confidentialité des données. Ce cadre vise à donner suite directement à plusieurs observations du vérificateur général.

14. **Effets de déplacement d'emplois :** Dans son rapport, le vérificateur général affirme qu'il faudra recueillir de plus amples données concernant les effets du Programme sur la création d'emplois et qu'en évaluant ces effets, il faudra tenir compte des emplois qui ont été déplacés, par exemple, par des prêts de modernisation d'équipement qui ont supprimé des emplois. Ces estimations se feront dans le contexte plus vaste de la mesure du rendement et de la reddition de compte au Parlement.

15. **Franchises :** Une analyse a été entreprise en vue de déterminer les coûts et avantages de poursuivre le financement des transferts d'actifs entre franchisés en vertu de la LPPE.

16. **Analyse des écarts et chevauchements entre les secteurs public et privé :** Industrie Canada a entrepris un sondage auprès des prêteurs et des institutions publiques de financement afin d'inventorier tous les programmes et initiatives fédéraux et provinciaux et ceux du secteur privé semblables à la LPPE. Ces données seront analysées afin de déterminer s'il y a chevauchement.

17. **Rôle du Programme dans un marché dynamique du financement :** On synthétisera les résultats de l'analyse coûts-avantages de la LPPE et de celle des écarts et chevauchements afin de cerner et d'illustrer clairement le rôle joué par la LPPE dans le marché actuel du financement.

18. **Rôle des investisseurs « providentiels » (surtout dans le financement des démarrages, l'un des principaux secteurs de prêt) :** Cette étude visera à déterminer quels sont le taux actuel de participation des investisseurs « providentiels » au Canada et le pourcentage d'investisseurs qui font des placements dans des entreprises naissantes ou axées sur le savoir ou dans des entreprises traditionnelles en période de croissance, et dans quelle mesure les investisseurs « providentiels » ne répondent pas aux besoins des entreprises en quête de financement. Cette étude aidera à déterminer quels sont les besoins de financement de ces importants emprunteurs éventuels aux termes de la LPPE que le marché boursier du secteur privé parvient à satisfaire.

19. **Barème des droits :** Réussir à couvrir les coûts au moyen des droits perçus demeure un objectif de première importance. À l'occasion de consultations antérieures, des intervenants ont toutefois évoqué la possibilité que le barème des droits soit modifié de manière que le prix de certains types de prêts soit établi en fonction des risques inhérents à ces prêts. Ils ont aussi évoqué la possibilité de ratios de partage des pertes sur prêts variant selon le rendement des prêteurs. Ces changements seront examinés, mais toujours dans l'optique d'assurer le maintien du recouvrement des coûts du Programme, d'élargir l'accès au financement pour un vaste éventail d'emprunteurs et d'assurer la participation d'une gamme étendue de prêteurs.

20. **Gestion des risques :** Dans son rapport, le vérificateur général s'interroge sur la capacité d'Industrie Canada à gérer les risques de son portefeuille. De concert avec les prêteurs, nous avons entrepris d'examiner les renseignements qu'ils pourraient nous fournir pour nous aider à améliorer notre capacité de prévision.

21. **Transferts d'actifs :** Les prêts en vertu de la LPPE doivent-ils faciliter les transferts d'actifs entre les entreprises? L'examen prévu fournira l'occasion de déterminer si cette activité procure des avantages économiques.

22. **La question de l'an 2000 :** Le Groupe de travail de l'an 2000 a recommandé que tous les paliers de gouvernement assortissent leurs programmes de subventions, de contributions, de prêts ou de garanties de prêts d'une condition – soit l'obligation de mettre en place un plan d'action officiel en vue de l'an 2000 pour être admissible. Les autorités du Programme de la LPPE devront examiner cette recommandation de très près étant donné qu'en octobre 1997, même si environ 57 p. 100 des petites entreprises étaient conscientes du problème de l'arrivée de l'an 2000, aucune n'avait pris de mesures pour s'y préparer. Il est en outre recommandé que, dès le 1er avril, tous les établissements de crédit exigent des entreprises emprunteuses un plan d'action officiel en vue de l'an 2000 comme condition préalable à l'obtention d'un prêt. Dans le cadre de l'examen exhaustif, nous reverrons ces recommandations avec les intervenants pour nous assurer qu'on y donne suite.

Industrie Canada a confiance que l'examen de ces questions, conjugué aux études et aux consultations déjà entreprises, procurera au Parlement l'information dont il a besoin pour prendre des décisions éclairées sur l'orientation à donner à la LPPE (voir l'annexe partie II).

Conclusion

En dépit de tous les changements des dernières années, la mission phare du Programme de la LPPE demeure inchangée. En 1998 comme en 1961, cette mission est encore d'aider les petites entreprises canadiennes à trouver le financement voulu pour leur démarrage et leur expansion. Les petites entreprises sont encore la principale source d'emplois nouveaux. Elles sont encore le secteur commercial pour qui il est difficile de trouver du financement. Compte tenu de cette réalité et de la demande persistante sur le marché à l'égard de la LPPE, il est manifeste que le Programme répond à un besoin.

Cependant, les marchés financiers sont dynamiques. Leur ouverture à la concurrence des institutions étrangères, combinée à l'arrivée de nouveaux acteurs sur la scène canadienne et de la création de nouveaux produits et services, signifie que les conditions de financement des petites entreprises ne sont plus ce qu'elles étaient en 1961.

L'évolution des marchés, les recommandations et observations du vérificateur général et les préoccupations exprimées par les intervenants formeront la toile de fond de l'examen exhaustif du Programme. Quelle que soit l'issue de cet examen, nul doute que la LPPE a bien servi le milieu canadien des affaires. L'examen exhaustif nous aidera à déterminer si elle peut mieux le servir à l'avenir.

Annexe

PARTIE I

Recherche menée par Industrie Canada au sujet de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises* (1994–1997)

Goss Gilroy, 31 mars 1994

Objet :

Examiner l'augmentation possible du nombre des réclamations, par suite des changements apportés à la Loi en 1993, et recommander des mesures propres à y faire face

Conclusions :

- Le nombre de réclamations devrait augmenter sensiblement et la charge de travail devrait doubler d'ici 1996-1997; cette tendance se maintiendra.
- Recommandations : améliorer les consultations auprès des prêteurs, remanier le formulaire de réclamation, revoir et rationaliser les méthodes internes, simplifier les procédures, instaurer un processus de contre-vérification limitée.

Riding, A. et Haines, G., août 1994

Objet :

Évaluer l'impact économique et l'incrémentalité des prêts LPPE ainsi que l'ampleur des changements que les modifications de 1993 à la Loi devraient provoquer dans les taux de défaut de remboursement

Conclusions :

- Pour les banques, les prêts aux PME présentent des risques élevés, sont peu payants et exigent beaucoup de travail; ces institutions préfèrent prêter sous le régime de la garantie d'emprunt.
- De 30 à 40 p. 100 des entreprises qui empruntent à la faveur de la LPPE pourraient obtenir des prêts en dehors du Programme.
- Le taux des pertes sur prêts augmentera probablement par suite des modifications de 1993; pour les entreprises dont les ventes se situent entre 2 et 5 millions $, le risque de non-remboursement est plus grand que pour celles dont les ventes sont inférieures à 2 millions $.

Informetrica – Sonnen, C.A., 1994

Objet :

Examiner les effets généraux de l'assurance-prêts LPPE sur l'économie

Conclusions :

- Effets minimes sur la production et l'emploi à court terme; iront s'accentuant.
- Effet positif direct sur la demande finale de biens et de services au Canada.
- 10 000 emplois par an attribuables à la hausse des investissements des entreprises; entre 39 700 et 161 000 nouveaux emplois en 1994-1998, selon le modèle employé.
- Hausses de 2,1 milliards $ des investissements d'entreprises, de 3,2 milliards $ des emprunts à l'étranger et de 5 milliards $ de la formation de capital pour la période 1994-1998.

On the Care and Nursing of Loan Guarantee Programs

Riding, A., Université Carleton, 1995

Objet :

Examiner l'impact économique du programme et son niveau d'incrémentalité et déterminer si la garantie des emprunts des PME a encore sa raison d'être

Conclusions :

- Taux de non-remboursement plus élevé si les prêts sont garantis; le taux des prêts LPPE est faible au Canada (de 4 à 6 %) par rapport à celui de nombreux pays concurrents (20 % aux É.-U., 40 % au Royaume-Uni).
- 40 % des prêts sont octroyés à des sociétés qui pourraient contracter des prêts non garantis.
- Puissant argument en faveur du maintien du programme contrairement à la théorie économique.

Factors Relating to SME Growth: A Review of Research Findings

Conseil canadien de la PME et de l'entrepreneuriat, Orser, Gass, Riding, mai 1996

Objet :

Examiner les résultats des recherches et cerner les lacunes de l'information sur les facteurs de croissance des PME

Conclusions :

- Pas de consensus quant aux influences exercées sur les PME: quatre facteurs ont été cernés : le propriétaire, l'entreprise emprunteuse, le cadre d'exploitation de l'entreprise, les obstacles à la croissance.

Impact of SBLA Lending: An Evaluation of the Economic Impacts of the SBLA Program

Equinox Management Consultants Ltd., décembre 1996

Objet :

Étudier les activités et les conditions du crédit aux termes de la LPPE et en déterminer les incidences économiques

Conclusions :

- 10 000 PME aidées depuis 1990 : 75 % comptaient de 1 à 5 employés; 45 % existaient depuis moins d'un an au moment du prêt.
- Taux préférentiel plus 2,6 %, moyenne depuis avril 1994.
- Création de 121 000 emplois en 1995 et de 350 000 d'avril 1993 à nos jours grâce aux prêts supplémentaires (54 % des prêts).

Options and Issues Related to the Provision of a SBLA-type Guarantee for Leasing

Conference Board du Canada, Andrews, Michael et Iqbal, Mahmood, décembre 1996

Objet :

Scruter les incidences des garanties analogues à celles de la LPPE sur les contrats de location-acquisition

Conclusions :

- La structure de la LPPE s'adapte facilement aux contrats de location-acquisition, mais moins aux contrats de location-exploitation.
- La prestation de garanties sur les contrats de location-exploitation a peu de chances de faire augmenter le nombre de ces contrats pour les PME.
- Les rapports exigés par l'actuelle LPPE rendent l'administration trop onéreuse pour les contrats.
- Nécessité de dispositions sur la cessibilité des sûretés.

A Future for the Small Business Loans Act [illegible]

Norton, Roy B., mars 1996

Objet :

Évaluer les opinions de fonctionnaires, d'emprunteurs et d'établissements de crédit sur l'avenir de la LPPE

Conclusion :

- Dans l'ensemble, on ne favorise pas les modifications fragmentaires à la LPPE.
- Les solutions de rechange sur la prestation ne recueillent pas la faveur.
- Le fonds de roulement demeure un problème pour les PME.

Estimation of Models for Forecasting SBLA Defaults

Riding, Haines, Thomas, mars 1997

Objet :

Élaborer des modèles statistiques pour prévoir le taux de non-remboursement des prêts LPPE et le nombre de réclamations qui en découlent

Conclusions :

- Non-remboursement plus fréquent pour les gros prêts et ceux octroyés aux jeunes entreprises; réclamations de plus en plus nombreuses dans l'année suivant l'enregistrement des prêts.
- Les droits instaurés en avril 1995 influencent la qualité des portefeuilles; le taux de non-remboursement devrait donc être plus élevé pour les prêts octroyés depuis.
- Les prévisions sont toujours nettement inférieures aux données réelles; il faudra plus de données pour prévoir avec exactitude le taux de non-remboursement des prêts et le nombre de réclamations par suite des modifications de 1995.

Informal Investors in Canada: the Identification of Salient Characteristics

Riding, DalCin, Duxbury, Haines, Université Carleton;
Safrata, Canadian New Ventures Limited, mai 1993

Objet :

Accroître les connaissances sur l'élément offre du marché des investissements des investisseurs « providentiels » (sondage auprès des investisseurs)

Conclusions :

- L'interaction entre investisseurs « providentiels » joue un rôle important dans les décisions de placement à risques.
- Profil de l'investisseur : homme riche, très instruit, 50 ans, bonne expérience de la gestion des PME, ouvert au risque.
- Politiques fiscales préjudiciables au climat de l'investissement.
- Recours peu fréquent aux sociétés de capitaux à risque, mais utilité des services d'intermédiation et de liaison.
- Les efforts des municipalités sont un très bon stimulant pour les investisseurs « providentiels ».
- Principal élément dissuasif des investisseurs « providentiels » : le manque de compétence des entrepreneurs en gestion.

McGowan, Rima Berns, mars 1996

Objet :

Inventorier les programmes des pays concurrents à l'intention des petites entreprises

Conclusions :

- Reconnaissance du rôle de moteur de la croissance joué par la petite entreprise; celle-ci a besoin d'aide pour trouver du financement.
- La plupart des pays ont des programmes de financement direct ou indirect et un mélange d'initiatives auxquelles participent l'État et le secteur privé.
- Le soutien à l'information et à la gestion sont aussi importants que le financement.

McGowan, Rima Berns, novembre 1997

Objet :

Inventorier les programmes des pays concurrents à l'intention des petites entreprises

Conclusions :

- Augmentation de l'importance des PME dans l'économie nationale.
- Évaluation, modernisation et modification constantes des systèmes.
- La plupart des pays de l'OCDE ont un mécanisme quelconque de prêts supplémentaires ou de garantie de prêts et mettent de plus en plus l'accent sur les programmes d'encadrement et de conseil ainsi que sur l'évaluation des programmes.

PARTIE II

Plan de recherche en vue de l'examen exhaustif de la *Loi sur les prêts aux petites entreprises*

[redacted]

- Étudier les questions de conformité des emprunteurs et de subdivision d'entreprises aux termes de la LPPE, et de proposer des mesures de nature à resserrer le contrôle à cet égard.

[redacted]

- Examiner les règles de comptabilité et un cadre réglementaire qui permette d'élargir la LPPE à la location-acquisition.

[redacted]

- Élément coûts : évaluer dans quelle proportion les coûts liés à la LPPE sont recouvrés.
- Analyse coûts-avantages : synthétiser les résultats de recherche existants sur les avantages et ceux des nouvelles recherches sur les coûts.
- Fonds de roulement : déterminer les coûts supplémentaires qu'entraînerait l'inclusion du fonds de roulement dans le Programme.
- Montant maximum des prêts : déterminer les changements que diverses variantes du montant maximum des prêts entraîneraient au niveau des coûts du Programme.
- Paiement provisoire des réclamations : élaborer divers scénarios de paiement provisoire des réclamations.

[redacted]

- Inventorier la participation actuelle des investisseurs « providentiels », notamment en ce qui touche les entreprises naissantes ou axées sur le savoir et les sociétés traditionnelles en pleine croissance.

[redacted]

- Concevoir une analyse des coûts-avantages des propositions relatives au Programme qui résultent des premières consultations auprès des intervenants.

- Analyser des programmes mixtes tels que les alliances, entre le secteur privé et l'État, qui s'apparentent à celui de la LPPE, afin d'en cerner les écarts et chevauchements. Le rapport décrira le rôle du Programme de la LPPE sur le marché du capital d'emprunt et répondra aux questions posées au cours de l'Examen des programmes de 1994.

- Répondre à certaines questions de principe fondamentales telles que celles-ci : « Si la LPPE n'avait pas été adoptée en 1961, recommanderiez-vous que le gouvernement le fasse aujourd'hui? Dans l'affirmative, quelle structure recommanderiez-vous de lui donner? »